Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 21. April 2016[1]

Rechtssache C-147/15

Provincia di Bari
gegen
Edilizia Mastrodonato srl

(Vorabentscheidungsersuchen des Consiglio di Stato [Staatsrat, Italien])

„Richtlinie 2006/21/EG — Bergbauabfälle — Richtlinie 1999/31/EG — Deponien — Verfüllung eines stillgelegten Steinbruchs mit Abfällen — Verwertung von Abfällen“

I – **Einleitung**

1. Die italienische Region Apulien konfrontiert den Gerichtshof immer wieder mit umweltrechtlichen Fragen: Wie sind bestimmte Entscheidungen einer Stadtverwaltung nach der Habitatrichtlinie[2] zu beurteilen?[3] Verbietet diese Richtlinie die Errichtung von Windrädern in Vogelschutzgebieten?[4] Und gab es dort eine illegale Abfalldeponie oder etwa nicht?[5] Dies sind nur einige Beispiele für umweltrechtliche Verfahren aus dieser Region.

2. Vielleicht haben diese Fälle dazu beigetragen, das Problembewusstsein der zuständigen Stellen zu schärfen, so dass sie die Pläne zur Verfüllung eines ehemaligen Steinbruchs mit Abfällen kritisch begleiten. Sie streiten mit dem Träger dieses Vorhabens darüber, ob die strengen Vorgaben der Deponierichtlinie[6] Anwendung finden oder nur das allgemeine Abfallrecht.

3. Der Streit beruht darauf, dass die Richtlinie über Bergbauabfälle[7] bei der Verfüllung von Hohlräumen mit Abfällen auf die Deponierichtlinie verweist. Der Gerichtshof soll nunmehr klären, ob es sich dabei um eine Rechtsgrund- oder eine Rechtsfolgenverweisung handelt, ob also die Anwendungsvoraussetzungen der Deponierichtlinie vorliegen müssen oder ob ihre Rechtsfolgen ohne weitere Prüfung auf die Verfüllung anwendbar sind. Diese Frage wird durch Unterschiede zwischen den Sprachfassungen der Verweisung beeinflusst.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7).

3 — Urteil Kommission/Italien (C-179/06, EU:C:2007:578).

4 — Urteil Azienda Agro-Zootecnica Franchini und Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502).

5 — Meine Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Italien (C-196/13, EU:C:2014:2162, Nrn. 113 bis 134).

6 — Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien (ABl. L 182, S. 1) in der Fassung der Richtlinie 2011/97/EU des Rates vom 5. Dezember 2011 zur Änderung der Richtlinie 1999/31/EG im Hinblick auf spezifische Kriterien für die Lagerung von als Abfall betrachtetem metallischem Quecksilber (ABl. L 328, S. 49).

7 — Richtlinie 2006/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG (ABl. L 102, S. 15) in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 596/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 zur Anpassung einiger Rechtsakte, für die das Verfahren des Art. 251 des Vertrags gilt, an den Beschluss 1999/468/EG des Rates in Bezug auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle (ABl. L 188, S. 14).

4. Darüber hinaus wird sich der Gerichtshof insbesondere damit beschäftigen müssen, ob und unter welchen Bedingungen die Verfüllung eines Steinbruchs mit Abfällen ein Verfahren der Abfallverwertung oder ein Verfahren der Abfallbeseitigung ist.

II – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Die Richtlinie über Bergbauabfälle*

5. Art. 1 der Richtlinie über Bergbauabfälle regelt ihren Gegenstand:

„Mit dieser Richtlinie werden Maßnahmen, Verfahren und Leitlinien eingeführt, mit denen durch die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie verursachte negative Auswirkungen auf die Umwelt, insbesondere auf Wasser, Luft, Boden, Fauna und Flora und das Landschaftsbild[,] sowie sich daraus ergebende Risiken für die menschliche Gesundheit so weit wie möglich vermieden oder reduziert werden sollen."

6. Der Geltungsbereich der Richtlinie über Bergbauabfälle ergibt sich aus Art. 2:

„(1) Vorbehaltlich der Abs. 2 und 3 gilt diese Richtlinie für die Bewirtschaftung von Abfällen, die beim Aufsuchen, Gewinnen, Aufbereiten und Lagern von mineralischen Rohstoffen sowie beim Betrieb von Steinbrüchen entstehen (nachstehend ‚mineralische Abfälle' genannt).

…

(4) Unbeschadet anderer gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften unterliegen Abfälle, die in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen, nicht der … [Deponierichtlinie]."

7. Art. 10 der Richtlinie über Bergbauabfälle regelt die Verfüllung von Hohlräumen und verweist in diesem Zusammenhang auf die Deponierichtlinie:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der Betreiber bei der Einbringung von mineralischen Abfällen zu Bau- oder Sanierungszwecken in Abbauhohlräume, die im Tagebau oder im Untertagebau entstanden sind, geeignete Maßnahmen ergreift, um …

(2) Die … [Deponierichtlinie] findet gegebenenfalls weiterhin Anwendung auf nichtmineralische Abfälle, die zum Verfüllen von Abbauhohlräumen verwendet werden."

8. Der 20. Erwägungsgrund der Richtlinie über Bergbauabfälle erläutert diese Bestimmung wie folgt:

„Für die Verfüllung von Abfall in Abbauhohlräume zu Sanierungszwecken oder zu baulichen Zwecken im Zusammenhang mit dem Mineralgewinnungsverfahren, wie z. B. Bau und Instandhaltung von Zufahrtswegen für Maschinen in den Abbauhohlräumen, Förderrampen, Trennwände, Sicherheitsabsperrungen und Bermen, müssen ebenfalls bestimmte Auflagen festgelegt werden, damit Oberflächen- und Grundwasser geschützt werden, die Stabilität dieses Abfalls sichergestellt ist und bei Einstellung dieser Tätigkeiten eine angemessene Überwachung gewährleistet ist. Daher sollte solcher Abfall nicht den Auflagen dieser Richtlinie unterliegen, da sie sich mit Ausnahme der Auflagen, die in der speziellen Bestimmung über Abbauhohlräume genannt werden, ausschließlich auf ‚Entsorgungseinrichtungen' beziehen."

B – *Die Deponierichtlinie*

9. Der 15. Erwägungsgrund der Deponierichtlinie spricht die Verwendung von Abfällen für Verfüllungen an.

„Die im Einklang mit der Richtlinie 75/442/EWG erfolgende Verwertung hierfür geeigneter Inertabfälle und nicht gefährlicher Abfälle durch ihren Einsatz für landschaftspflegerische Arbeiten/Rekultivierungen und für Auffüllungen oder bauliche Zwecke stellt nicht notwendigerweise eine Deponierung dar."

10. Art. 2 der Deponierichtlinie definiert insbesondere die Begriffe „Deponie" und „Behandlung":

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Begriff

…

e) ‚Inertabfälle' Abfälle, die keinen wesentlichen physikalischen, chemischen oder biologischen Veränderungen unterliegen. Inertabfälle lösen sich nicht auf, brennen nicht und reagieren nicht in anderer Weise physikalisch oder chemisch, sie bauen sich nicht biologisch ab und beeinträchtigen nicht andere Materialien, mit denen sie in Kontakt kommen, in einer Weise, die zu Umweltverschmutzung führen oder sich negativ auf die menschliche Gesundheit auswirken könnte. Die gesamte Auslaugbarkeit und der Schadstoffgehalt der Abfälle und die Ökotoxizität des Sickerwassers müssen unerheblich sein und dürfen insbesondere nicht die Qualität von Oberflächenwasser und/oder Grundwasser gefährden;

…

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

— betriebsinterner Abfallbeseitigungsanlagen für die Ablagerung der Abfälle (d. h. Deponien, in denen ein Abfallerzeuger selbst die Abfallbeseitigung am Erzeugungsort vornimmt) und

— einer auf Dauer angelegten (d. h. für länger als ein Jahr eingerichteten) Anlage, die für die vorübergehende Lagerung von Abfall genutzt wird,

jedoch ausgenommen

— Anlagen, in denen Abfälle abgeladen werden, damit sie für den Weitertransport zur Verwertung, Behandlung oder Beseitigung an einem anderen Ort vorbereitet werden können, sowie

— die in der Regel auf eine Dauer von weniger als drei Jahren begrenzte Lagerung von Abfällen vor der Verwertung oder Behandlung oder

— die auf eine Dauer von weniger als einem Jahr begrenzte Lagerung von Abfällen vor der Beseitigung;

h) ‚Behandlung' physikalische, thermische, chemische oder biologische Verfahren, einschließlich Sortieren, die die Beschaffenheit der Abfälle verändern, um ihr Volumen oder ihre gefährlichen Eigenschaften zu verringern, ihre Handhabung zu erleichtern oder ihre Verwertung zu begünstigen;

…"

11. Der Anwendungsbereich der Deponierichtlinie wird in Art. 3 geregelt:

„(1) Die Mitgliedstaaten wenden diese Richtlinie auf alle Deponien gemäß Art. 2 Buchst. g an.

(2) Unbeschadet der bestehenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft ist Folgendes vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen:

— …

— die Verwendung von geeigneten Inertabfällen für landschaftspflegerische Arbeiten/Rekultivierungen und für Auffüllungen oder bauliche Zwecke in Deponien;

— …“

12. Nach Art. 6 Buchst. a sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass nur behandelte Abfälle deponiert werden:

„Es werden nur behandelte Abfälle deponiert. Diese Bestimmung gilt nicht für …“

C – *Die Abfallrichtlinie*

13. Die Grundlagen des Abfallrechts der Union sind in der Abfallrichtlinie [8] niedergelegt. Sie ersetzte die konsolidierte Fassung [9] der alten Abfallrichtlinie, [10] auf der der größte Teil der vorliegenden Rechtsprechung beruht, mit Wirkung vom 12. Dezember 2010 (Art. 41).

14. Art. 3 der Abfallrichtlinie definiert verschiedene Begriffe:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

…

15. ‚Verwertung’ jedes Verfahren, als dessen Hauptergebnis Abfälle innerhalb der Anlage oder in der weiteren Wirtschaft einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie andere Materialien ersetzen, die ansonsten zur Erfüllung einer bestimmte[n] Funktion verwendet worden wären, oder die Abfälle so vorbereitet werden, dass sie diese Funktion erfüllen. Anhang II enthält eine nicht erschöpfende Liste von Verwertungsverfahren;

…

19. ‚Beseitigung’ jedes Verfahren, das keine Verwertung ist, auch wenn das Verfahren zur Nebenfolge hat, dass Stoffe oder Energie zurückgewonnen werden. Anhang I enthält eine nicht erschöpfende Liste von Beseitigungsverfahren;

…“

8 — Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. L 312, S. 3).

9 — Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Abfälle (ABl. L 114, S. 9).

10 — Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 39) in der durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 (ABl. L 78, S. 32) geänderten Fassung.

D – *Der Beschluss 2011/753/EU*

15. Der Beschluss 2011/753/EU[11] soll die Durchführung von Art. 11 Abs. 2 der Abfallrichtlinie fördern, wonach die Mitgliedstaaten bis 2020 bestimmte Mindestquoten bei der Vorbereitung zur Wiederverwendung, des Recyclings und der sonstigen stofflichen Verwertung (einschließlich der Verfüllung, bei der Abfälle als Ersatz für andere Materialien genutzt werden) erreichen sollen. Zu diesem Zweck definiert Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses den Begriff der Verfüllung:

„Für die Zwecke dieses Beschlusses gelten zusätzlich zu den Begriffsbestimmungen in Art. 3 der … [Abfallrichtlinie] folgende Begriffsbestimmungen:

…

6. ‚Verfüllung': eine Verwertungsmaßnahme, bei der geeignete Abfälle als Ersatz für Materialien, die keine Abfälle sind, zur Auffüllung von Abgrabungen oder für Bauzwecke bei der Landschaftsgestaltung verwendet werden."

III – **Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen**

16. Die Edilizia Mastrodonato s.r.l. (im Folgenden: Edilizia Mastrodonato) stellte am 16. März 2010 einen Antrag auf „Erweiterung" eines Steinbruchs, dem insbesondere ein Plan für die Umweltsanierung der von der fraglichen Abbautätigkeit betroffenen Gebiete beigefügt war.

17. Dieser Plan hatte insbesondere vorgesehen, dass die Freilegung der noch nicht vom Abbau betroffenen Gebiete mit der Umweltsanierung der bereits ausgebeuteten Gebiete einhergehen sollte. Die Sanierung sollte sich über einen Zeitraum von 20 Jahren erstrecken und nach und nach durch Verwendung von bestimmten nicht mineralischen Abfällen mit einem Gesamtvolumen von 1 200 000 Kubikmetern erfolgen. Dabei sollte es sich um nicht gefährliche Abfälle im Sinne eines Ministerialdekrets vom 5. Februar 1998 handeln. Der Zeitraum der Umweltsanierung sollte sich mit der Geltungsdauer der beantragten Genehmigung für den Abbau der weiteren Flächen decken.

18. Nach Abschluss des schriftlichen Verfahrens teilte der Staatsrat auf Anfrage des Gerichtshofs mit, ein technischer Bericht von Edilizia Mastrodonato sehe die Verwendung verschiedener Abfallarten vor. Darunter seien u. a. Schlacke aus der Stahlherstellung, Ziegel-, Putz- und Betonabfälle, Gips aus der Chemieindustrie sowie viele andere Abfälle auf Stein- oder Kalkbasis.

19. Mit Beschluss der zuständigen Umweltbehörde vom 19. Januar 2011 wurde die befürwortende Stellungnahme über die Umweltverträglichkeitsprüfung verlängert, die diese Behörde Edilizia Mastrodonato im Jahr 2007 erteilt hatte.

20. Am 21. September 2011 genehmigten die Bergbaubehörden die Erweiterung des Steinbruchs unter der ausdrücklichen Bedingung, dass die „Umweltsanierung der in Rede stehenden Bergbaugebiete nach den im Plan vorgesehenen Modalitäten" vorgenommen würde.

21. In der Folge leitete Edilizia Mastrodonato ein vereinfachtes Verfahren ein, um mit der Umweltsanierung zu beginnen. Eine Stelle der Provinz Bari ordnete jedoch mit dem im ersten Rechtszug angefochtenen Schreiben vom 15. November 2012 die Einstellung dieses Verfahrens an.

22. Die Beteiligten streiten seitdem darüber, ob die Verfüllung als Abfalldeponie im Sinne der Deponierichtlinie anzusehen und entsprechenden Genehmigungsvoraussetzungen zu unterwerfen ist.

11 — Beschluss der Kommission vom 18. November 2011 mit Vorschriften und Berechnungsmethoden für die Überprüfung der Einhaltung der Zielvorgaben gemäß Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 310, S. 11).

23. Der italienische Staatsrat legt dem Gerichtshof aus diesem Verfahren heraus die folgende Frage zur Vorabentscheidung vor:

Ist Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie über Bergbauabfälle in dem Sinne auszulegen, dass das Verfüllen der Deponie – wenn es durch andere als mineralische Abfälle erfolgt – stets unter die in der Deponierichtlinie enthaltenen Bestimmungen über Abfälle fällt, selbst wenn es sich nicht um eine Abfallbeseitigung, sondern um eine Verwertung handelt?

24. Schriftlich haben sich neben Edilizia Mastrodonato die Republik Österreich, die Italienische Republik, die Republik Polen, das Vereinigte Königreich und die Europäische Kommission geäußert. An der mündlichen Verhandlung vom 10. März 2016 nahmen die Provinz Bari, Italien, Polen, das Vereinigte Königreich und die Kommission teil.

IV – **Rechtliche Würdigung**

25. Obwohl der italienische Staatsrat nach der Verfüllung einer Deponie fragt, ergibt sich aus dem Zusammenhang mit dem Ausgangsfall, dass es tatsächlich um die Verfüllung eines Steinbruchs geht. Seine Frage zielt darauf ab, ob diese Verfüllung unter die Deponierichtlinie fällt, da in diesem Fall nicht das von Edilizia Mastrodonato eingeleitete vereinfachte Verfahren anwendbar ist.

26. Um dies zu klären, sind drei Teilfragen zu beantworten, nämlich

— erstens, ob auf die Verfüllung eines Steinbruchs mit Abfällen nach Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie über Bergbauabfälle stets die Deponierichtlinie anwendbar ist,

— zweitens, ob die Deponierichtlinie nur auf Verfahren der Abfallbeseitigung oder auch auf Verfahren der Abfallverwertung anwendbar ist, und

— drittens, ob die Verfüllung eines Steinbruchs mit Abfällen abfallrechtlich als deren Beseitigung oder Verwertung anzusehen ist.

A – *Zu Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie über Bergbauabfälle*

27. Die Frage, ob die Verfüllung eines Steinbruchs mit nicht mineralischen Abfällen nach Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie über Bergbauabfälle immer unter die Deponierichtlinie fällt, wirkt auf der Grundlage der deutschen Fassung von Art. 10 Abs. 2 überraschend, erklärt sich jedoch durch die italienische Fassung dieser Bestimmung.

28. Nach der deutschen Fassung findet die Deponierichtlinie *gegebenenfalls* weiterhin Anwendung auf nicht mineralische Abfälle, die zum Verfüllen von Abbauhohlräumen verwendet werden. Die Verwendung von „gegebenenfalls“ spricht dagegen, dass die Deponierichtlinie immer anwendbar ist. Vielmehr müssten ihre Anwendungsvoraussetzungen vorliegen. Ähnlich lautet z. B. die englische Fassung von Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie über Bergbauabfälle, wonach die Deponierichtlinie nur „as appropriate“ anwendbar ist. [12]

29. Dagegen verzichten sowohl die italienische als auch z. B. die französische Fassung von Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie über Bergbauabfälle auf entsprechende Qualifikationen. [13] Dies könnte man dahin gehend verstehen, dass die Deponierichtlinie immer für nicht mineralische Abfälle gilt, die zum Verfüllen von Abbauhohlräumen verwendet werden.

12 — Auch die dänische, die polnische und die portugiesische Fassung scheinen diesem Muster zu folgen.

13 — Diesem Muster scheinen auch die spanische, die niederländische, die rumänische und die schwedische Fassung zu folgen.

30. Da somit die verschiedenen Sprachfassungen von Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie über Bergbauabfälle voneinander abweichen, erfordert die Notwendigkeit einer einheitlichen Auslegung dieser Bestimmung, dass sie anhand des Kontexts und der Zielsetzung der Regelung ausgelegt wird, zu der sie gehört.[14] Auch ist die Entstehungsgeschichte einer Vorschrift zu berücksichtigen, soweit sie den wirklichen Willen ihres Urhebers erkennen lässt.[15]

31. Insofern ist zunächst darauf hinzuweisen, dass alle Sprachfassungen von Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie über Bergbauabfälle einen Hinweis enthalten, der gegen die automatische Anwendung der Deponierichtlinie spricht. Denn allen Sprachfassungen ist gemein, dass die Deponierichtlinie „weiterhin" Anwendung findet. Dies deutet darauf hin, dass eine frühere Anwendbarkeit dieser Richtlinie nötig ist, also ihre Anwendungsvoraussetzungen zu einem früheren Zeitpunkt vorliegen mussten.

32. Der Kommissionsvorschlag[16] enthielt zwar bereits die Vorgaben des Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie über Bergbauabfälle für die Verfüllung von Hohlräumen, nicht aber den Verweis des Art. 10 Abs. 2 auf die Deponierichtlinie. Dieser wurde vom Parlament vorgeschlagen[17] und vom Rat in den gemeinsamen Standpunkt übernommen.[18] Die Qualifikation „gegebenenfalls" war im Änderungsvorschlag des Parlaments noch nicht enthalten, wohl aber in den Sprachfassungen des gemeinsamen Standpunkts, die sie auch in der Endfassung aufweisen.

33. Der Entstehungsgeschichte des Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie über Bergbauabfälle ist somit kein Anhaltspunkt dafür zu entnehmen, dass der Verweis auf die Deponierichtlinie ihren Anwendungsbereich ausdehnen sollte. Es liegt vielmehr näher, ihn als Klarstellung zu verstehen, dass die Regelungen der Richtlinie über Bergbauabfälle betreffend die Verfüllung von Hohlräumen nicht die weitere Anwendung der Deponierichtlinie auf nicht mineralische Abfälle ausschließen.

34. Dies entspricht auch dem Regelungssystem und den Zielen der Richtlinie über Bergbauabfälle. Diese regelt nach ihren Art. 1 und 2 die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie, die in der Richtlinie als mineralische Abfälle definiert werden. Art. 10 Abs. 2 betrifft dagegen nur nicht mineralische Abfälle. Es wäre daher widersprüchlich, wenn die Richtlinie über Bergbauabfälle gewissermaßen nebenbei den Anwendungsbereich anderer Abfallregelungen ausdehnen würde.

35. Somit ist Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie über Bergbauabfälle in dem Sinne auszulegen, dass die Verfüllung eines Steinbruchs durch nicht mineralische Abfälle nur unter die in der Deponierichtlinie enthaltenen Bestimmungen über Abfälle fällt, wenn die Anwendungsvoraussetzungen der letztgenannten Richtlinie vorliegen.

B – *Zu den Voraussetzungen einer Anwendung der Deponierichtlinie*

36. Die zweite Teilfrage des italienischen Staatsrats betrifft den Anwendungsbereich der Deponierichtlinie, nämlich, ob sie nur auf die Beseitigung von Abfällen anwendbar ist oder auch bestimmte Verwertungsverfahren erfasst.

14 — Siehe etwa die Urteile Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, Rn. 17) und Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, Rn. 35).

15 — Urteil Zurita García und Choque Cabrera (C-261/08 und C-348/08, EU:C:2009:648, Rn. 54 mit weiteren Nachweisen).

16 — KOM(2003) 319 endgültig.

17 — Standpunkt des Europäischen Parlaments, festgelegt in erster Lesung am 31. März 2004 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 2004/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie.

18 — Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 23/2005, vom Rat festgelegt am 12. April 2005 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 2005/…/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom … über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG (ABl. CE 172, S. 1). Siehe bereits das Ratsdokument 8933/04 vom 28. April 2004.

37. Die Unterscheidung zwischen der Beseitigung und der Verwertung von Abfällen ist im Abfallrecht der Union von zentraler Bedeutung. In der Abfallhierarchie des Art. 4 Abs. 1 der Abfallrichtlinie befindet sich die Beseitigung an letzter Stelle, ist also die schlechteste Option, die Verwertung dagegen an vorletzter Stelle. Sie ist der Beseitigung also prinzipiell vorzuziehen. Denn eine Verwertung führt gemäß Art. 3 Nr. 15 zu einer sinnvollen Verwendung von Abfällen, indem diese andere Materialien ersetzen, die ansonsten zur Erfüllung einer bestimmten Funktion verwendet worden wären. [19]

38. Nach ihrem Art. 3 Abs. 1 gilt die Deponierichtlinie für alle Deponien. Diese werden in Art. 2 Buchst. g als *Abfallbeseitigungsanlagen* für die Ablagerung von Abfällen oberhalb oder unterhalb der Erdoberfläche definiert.

39. Eine *Abfallverwertung* durch die Ablagerung von Abfällen oberhalb oder unterhalb der Erdoberfläche wird danach nicht von der Deponierichtlinie erfasst und dementsprechend äußern sich auch die Beteiligten.

40. Die Deponierichtlinie enthält aber auch einige missverständliche Passagen, die Zweifel daran wecken, dass sie ausschließlich auf die Abfallbeseitigung anwendbar ist, etwa den 15. Erwägungsgrund, Art. 3 Abs. 2 zweiter Spiegelstrich oder Art. 6 Buchst. a.

41. Der 15. Erwägungsgrund der Deponierichtlinie besagt, dass die im Einklang mit der Abfallrichtlinie erfolgende Verwertung hierfür geeigneter Inertabfälle [20] und nicht gefährlicher Abfälle durch ihren Einsatz für landschaftspflegerische Arbeiten/Rekultivierungen und für Auffüllungen oder bauliche Zwecke nicht notwendigerweise eine Deponierung darstellt. Wörtlich verstanden kann danach diese Art der Verwertung – zumindest in der deutschen, der englischen, der niederländischen oder der französischen Sprachfassung – unter Umständen auch als Deponierung angesehen werden. Dagegen schließt die italienische Fassung dieses Erwägungsgrundes die genannten Verwendungen von Abfällen kategorisch von der Deponierung aus („non può costituire un'attività riguardante le discariche").

42. Art. 3 Abs. 2 zweiter Spiegelstrich der Deponierichtlinie greift diesen Gedanken auf und nimmt die Verwendung von geeigneten Inertabfällen für landschaftspflegerische Arbeiten/Rekultivierungen und für Auffüllungen oder bauliche Zwecke in Deponien vom Anwendungsbereich der Richtlinie aus. Eine solche Ausnahme ist nur notwendig, wenn diese Verwendung von Abfällen andernfalls unter die Deponierichtlinie fallen könnte.

43. Außerdem ist Art. 6 Buchst. a der Deponierichtlinie in diesem Zusammenhang zu nennen. Nach seinem ersten Satz sollen nur behandelte Abfälle deponiert werden. Die Behandlung von Abfällen umfasst nach der Definition des Art. 2 Buchst. h verschiedene Verfahren, die u. a. auch auf die „Begünstigung" der Verwertung abzielen. Auch dies deutet darauf hin, dass die Deponierung eine Verwertung sein kann.

44. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass keine dieser Bestimmungen die Anwendung der Deponierichtlinie auf die Verwertung von Abfällen anordnet. Und auch im Übrigen ist keine Regelung dieses Inhalts ersichtlich. Es ist folglich anzunehmen, dass es sich nur um missverständlich formulierte Bestimmungen handelt, die darauf zurückgehen, dass der Gerichtshof erst nach dem Erlass der Deponierichtlinie darüber geurteilt hat, inwieweit die Ablagerung von Abfällen eine Verwertung sein könnte. [21]

19 — Vgl. auch das Urteil ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, Rn. 69).

20 — Siehe die Definition des Art. 2 Buchst. e der Deponierichtlinie, oben, Nr. 10.

21 — Urteil ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, Rn. 58 bis 71).

45. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Umwelt unzureichend geschützt würde, wenn die Verfüllung eines Steinbruchs als Verwertung anzusehen wäre. Zwar wären in diesem Fall die strengen und detaillierten Bestimmungen der Deponierichtlinie nicht anwendbar, doch die allgemeinen Vorgaben des Abfallrechts, insbesondere die Verpflichtung der Art. 1 und 13 der Abfallrichtlinie zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt, gelten im Prinzip weiterhin für die Verwertung von Abfällen. Der Inhalt der zu treffenden Maßnahmen ist nicht im Einzelnen geregelt, doch die Mitgliedstaaten sind hinsichtlich des zu erreichenden Zieles gebunden, wobei ihnen ein Ermessen bei der Beurteilung der Erforderlichkeit solcher Maßnahmen verbleibt. [22]

46. Dazu werden insbesondere Maßnahmen zur Verhinderung der Ablagerung *ungeeigneter* Abfälle gehören, etwa eine Kontrolle der verwendeten Abfälle, wie sie in Art. 11 der Deponierichtlinie vorgesehen ist. Wie Österreich vorträgt, liegt es aber auch darüber hinaus bei der Festlegung von Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit der Verwertung von Abfällen durch ihre Ablagerung nahe, dass die Mitgliedstaaten sich an den Regelungen der Deponierichtlinie orientieren.

47. Erst nachdem geeignete Abfälle durch eine Ablagerung oder ein anderes Verfahren vollständig verwertet wurden, sie also die gleichen Eigenschaften und Merkmale wie ein für die Verfüllung verwendeter Rohstoff angenommen haben, könnten sie dagegen aus dem Anwendungsbereich des Abfallrechts ausscheiden. [23]

48. Zusammenfassend ist daher auf die zweite Teilfrage zu antworten, dass die Deponierichtlinie nicht auf die Verwertung, sondern nur auf die Beseitigung von Abfällen durch ihre Ablagerung oberhalb oder unterhalb der Erdoberfläche anwendbar ist.

C – *Zur Abgrenzung von Abfallbeseitigung und Abfallverwertung bei der Verfüllung von Steinbrüchen mit Abfällen*

49. Um festzustellen, ob die spezifischen Bestimmungen der Deponierichtlinie oder nur die allgemeinen Vorgaben der Abfallrichtlinie für die Verfüllung von Steinbrüchen mit Abfällen gelten, ist abschließend zu klären, ob bzw. unter welchen Bedingungen diese Verwendung als Abfallbeseitigung oder Abfallverwertung anzusehen ist.

50. Diese Frage ist auf der Grundlage der heute geltenden Abfallrichtlinie zu beantworten, da bislang noch keine Abfälle in den Steinbruch eingebracht wurden. Alle dafür in Frage kommenden Abfälle müssen folglich nach Maßgabe der nunmehr anwendbaren Bestimmungen behandelt werden. Dass das Genehmigungsverfahren für die Verfüllung des Steinbruchs noch während der Geltung der konsolidierten alten Abfallrichtlinie eingeleitet wurde, kann daran nichts ändern.

51. Die Definition von Beseitigung in Art. 3 Nr. 19 der Abfallrichtlinie umfasst jedes Verfahren, das keine Verwertung ist, auch wenn das Verfahren zur Nebenfolge hat, dass Stoffe oder Energie zurückgewonnen werden.

52. Art. 3 Nr. 15 der Abfallrichtlinie definiert dagegen als Verwertung jedes Verfahren, als dessen Hauptergebnis Abfälle innerhalb der Anlage oder in der weiteren Wirtschaft einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie andere Materialien ersetzen, die ansonsten zur Erfüllung einer bestimmten Funktion verwendet worden wären, oder die Abfälle so vorbereitet werden, dass sie diese Funktion erfüllen. Diese Definition entspricht – besonders deutlich in ihrer englischen Fassung – weitgehend der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur alten Abfallrichtlinie. [24]

22 — Urteil EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, Rn. 45).

23 — Urteil Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, Rn. 56 und 57).

24 — Urteil ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, Rn. 69).

53. Eine Verwertung hat danach zwei Voraussetzungen, nämlich erstens die Zuführung der Abfälle zu einem sinnvollen Zweck und zweitens den Ersatz von Materialien, die ansonsten zur Erfüllung einer bestimmten Funktion verwendet worden wären.

54. Zwar ist die erste Voraussetzung grundlegend, denn nur eine sinnvolle Verwendung von Abfällen kann überhaupt als Verwertung anerkannt werden. Und eine Verwendung von Abfällen zur Verfüllung von Steinbrüchen erscheint im Prinzip sinnvoll. Doch zeigt bereits die Definition der Beseitigung dahin gehend, dass die Rückgewinnung von Stoffen oder Energie eine Beseitigung nicht ausschließt, [25] dass eine sinnvolle Verwendung der Abfälle alleine nicht ausreicht.

55. Entscheidend für eine Verwertung ist vielmehr, dass die Abfälle Materialien ersetzen, die ansonsten zur Erfüllung einer bestimmten Funktion verwendet worden wären. [26]

56. Das Vereinigte Königreich betont dieses Merkmal zu Recht. Wegen der hohen Kosten bezweifelt dieser Mitgliedstaat, dass Steinbrüche typischerweise wieder verfüllt würden, wenn dafür keine Abfälle zur Verfügung stünden. Dass die Verfüllung möglicherweise eine Bedingung der Genehmigung des Steinbruchs sei, ändere daran nichts, da die Genehmigung in der Regel die Pläne des Betreibers reflektiere und üblicherweise auch geändert werden könne, wenn sich zeigen sollte, dass die Verfüllung unverhältnismäßige Kosten verursache.

57. Auf den ersten Blick wirkt diese Auffassung überraschend, denn der Gerichtshof hat die Verfüllung bereits grundsätzlich als Verwertung anerkannt. Doch dabei ging es um die Verfüllung von Stollen, die ohne eine Verfüllung auf Dauer einsturzgefährdet sind, was Schäden an der Erdoberfläche nach sich ziehen kann. [27] Vergleichbare Risiken sind bei stillgelegten Steinbrüchen deutlich geringer ausgeprägt. Soweit sie bestehen, bedarf es wahrscheinlich keiner vollständigen Verfüllung, um ihnen zu begegnen. Und entgegen dem Vorbringen Polens, erscheint es auch nicht in jedem Fall zwingend, einen Steinbruch zu verfüllen, um das Gelände wieder für andere Zwecke nutzen zu können.

58. Daher ist dem Vereinigten Königreich zuzustimmen, dass die zuständigen innerstaatlichen Stellen sorgfältig prüfen müssen, ob durch die Verfüllung eines Steinbruchs mit Abfällen tatsächlich andere Materialien ersetzt werden. Ein wichtiges Indiz dürfte in diesem Zusammenhang sein, ob der Betreiber des Steinbruchs die verwendeten Abfälle bezahlen muss oder ob er dafür bezahlt wird, sie zu verwenden. In letzterem Fall spricht viel für die Annahme, dass der Steinbruch ohne die Abfälle nicht verfüllt würde, es sich also um eine Abfallbeseitigung handelt. [28]

59. Generalanwalt Jacobs hat im Übrigen schon in seinen Schlussanträgen zur Rechtssache ASA darauf hingewiesen, dass das Merkmal des Ersatzes anderer Materialien ein Kriterium einschließt, das insbesondere die Kommission betont, nämlich die Eignung des Abfalls für die jeweilige Funktion. [29] Ungeeignete Abfälle können nämlich geeignete andere Materialien nicht ersetzen. Auch könnte man die Verwendung ungeeigneter Abfälle kaum als sinnvoll im Sinne der ersten Voraussetzung einer Abfallverwertung ansehen.

25 — Vgl. dazu auch das Urteil Kommission/Luxemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, Rn. 43).

26 — Vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs in der Rechtssache ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, Nrn. 86 und 87) und in der Rechtssache Palin Granit und Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:24, Nr. 37) sowie das Urteil Kommission/Luxemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, Rn. 44).

27 — Vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs in der Rechtssache ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, Nrn. 85 und 87) und das Urteil AvestaPolarit Chrome (C-114/01, EU:C:2003:448, Rn. 36 bis 38).

28 — Vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs in der Rechtssache ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, Nr. 88).

29 — EU:C:2001:610, Nr. 87.

60. Soweit die Definition des Begriffs der Verfüllung in Art. 1 Nr. 6 des Beschlusses 2011/753 die Eignung der Abfälle verlangt, schränkt sie daher den Begriff der Verwertung nicht ein, sondern stellt nur ein Merkmal des Verwertungsbegriffs klar, das implizit schon darin enthalten ist. Eine ähnliche Bedeutung kommt der Bezugnahme auf die Eignung von Abfällen im 15. Erwägungsgrund und in Art. 3 Abs. 2 zweiter Spiegelstrich der Deponierichtlinie zu.

61. Wie die Provinz Bari und die Kommission zutreffend darlegen, erwecken die vom Staatsrat übermittelten Informationen zu den für die Verfüllung vorgesehenen Abfällen Zweifel daran, dass alle ins Auge gefassten Abfallsorten tatsächlich für eine Verfüllung geeignet sind. Dem 15. Erwägungsgrund der Deponierichtlinie ist zu entnehmen, dass dafür prinzipiell nur Inertabfälle oder geeignete nicht gefährliche Abfälle in Frage kommen. Es ist unklar, ob alle ins Auge gefassten Abfallsorten in eine dieser Kategorien fallen. Diese Frage müssen die innerstaatlichen Behörden und Gerichte weiter aufklären.

62. Auf die dritte Teilfrage ist somit zu antworten, dass die Verfüllung eines Steinbruchs durch nicht mineralische Abfälle eine Abfallverwertung ist, wenn die zuständigen Stellen feststellen, dass die Abfälle einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie tatsächlich andere Materialien ersetzen, was insbesondere die Eignung der Abfälle zur Ersetzung dieser Materialien voraussetzt.

V – **Ergebnis**

63. Ich schlage daher vor, das Vorabentscheidungsersuchen wie folgt zu beantworten:

1) Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie 2006/21/EG über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie ist in dem Sinne auszulegen, dass die Verfüllung eines Steinbruchs durch nicht mineralische Abfälle nur unter die in der Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien enthaltenen Bestimmungen über Abfälle fällt, wenn die Anwendungsvoraussetzungen der letztgenannten Richtlinie vorliegen.

2) Die Richtlinie 1999/31 ist nicht auf die Verwertung, sondern nur auf die Beseitigung von Abfällen durch ihre Ablagerung oberhalb oder unterhalb der Erdoberfläche anwendbar.

3) Die Verfüllung eines Steinbruchs durch nicht mineralische Abfälle ist eine Abfallverwertung, wenn die zuständigen Stellen feststellen, dass die Abfälle einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie tatsächlich andere Materialien ersetzen, was insbesondere die Eignung der Abfälle zur Ersetzung dieser Materialien voraussetzt.