



# Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN  
JULIANE KOKOTT  
vom 29. November 2018<sup>1</sup>

**Rechtssache C-60/18**

**AS Tallinna Vesi  
gegen  
Keskkonnaamet,  
Beteiligte:  
Keskkonnaministeerium**

(Vorabentscheidungsersuchen des Tallinna Ringkonnakohus [Berufungsgericht Tallinn, Estland])

„Richtlinie 2008/98/EG – Abfälle – Ende der Abfalleigenschaft – Verwertung – Spezifische Kriterien für die Beendigung der Abfalleigenschaft von Klärschlamm – Fehlen von Kriterien auf europäischer oder innerstaatlicher Ebene“

## I. Einleitung

1. Beginnend mit dem Urteil *Vesso* und *Zanetti*<sup>2</sup> beschäftigt der Abfallbegriff den Gerichtshof seit Jahrzehnten. Etwas jüngeren Datums ist die Fragestellung, unter welchen Bedingungen Abfall wieder in ein normales Wirtschaftsgut umgewandelt wird, das nicht mehr den strengen Regelungen des Abfallrechts unterliegt.<sup>3</sup> Und mit der Neufassung der Abfallrichtlinie im Jahr 2008<sup>4</sup> hat der Gesetzgeber erste Schritte unternommen, um zu einer Antwort zu gelangen. Diese hat er jüngst weiter präzisiert,<sup>5</sup> doch diese Änderungen sind auf den Ausgangsfall noch nicht anwendbar.

2. Unabhängig von den jüngsten Änderungen ist dafür ein wichtiger Gesichtspunkt, dass der Stoff oder Gegenstand die technischen Anforderungen für die jeweilige Verwendung erfüllt und den bestehenden Rechtsvorschriften und Normen für Erzeugnisse genügt. Doch bedeutet das, dass Abfall nur dann nicht mehr als Abfall angesehen werden darf, wenn und nachdem er zu einem Produkt verwertet wurde, das dafür festgelegten allgemeinen Standards entspricht? Oder kann ein Abfallbesitzer verlangen, dass die zuständigen Stellen im Einzelfall und unabhängig davon, ob Produktstandards bestehen, darüber entscheiden, ob Abfall nicht länger als solcher anzusehen ist?

3. Diese Fragen wirft das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen auf.

1 Originalsprache: Deutsch.

2 Urteil vom 28. März 1990, *Vesso* und *Zanetti* (C-206/88 und C-207/88, EU:C:1990:145).

3 Urteil vom 15. Juni 2000, *ARCO Chemie Nederland* u. a. (C-418/97 und C-419/97, EU:C:2000:318).

4 Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. 2008, L 312, S. 3). Die Änderungen durch die Verordnung (EU) Nr. 1357/2014 der Kommission vom 18. Dezember 2014 zur Ersetzung von Anhang III der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. 2014, L 365, S. 89) und die Richtlinie (EU) 2015/1127 der Kommission vom 10. Juli 2015 zur Änderung von Anhang II der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. 2015, L 184, S. 13) sind für das vorliegende Verfahren ohne Bedeutung.

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

## II. Rechtlicher Rahmen

### A. Abfallrichtlinie

4. Nach Art. 3 Nr. 1 der Abfallrichtlinie „bezeichnet der Ausdruck ‚Abfall‘ jeden Stoff oder Gegenstand, dessen sich sein Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss“.

5. Art. 4 Abs. 1 der Abfallrichtlinie enthält die Abfallhierarchie:

„Folgende Abfallhierarchie liegt den Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen im Bereich der Abfallvermeidung und -bewirtschaftung als Prioritätenfolge zugrunde:

- a) Vermeidung[,]
- b) Vorbereitung zur Wiederverwendung,
- c) Recycling,
- d) sonstige Verwertung, z. B. energetische Verwertung,
- e) Beseitigung.“

6. Maßgeblich für das Ende der Abfalleigenschaft ist Art. 6 der Abfallrichtlinie:

(1) Bestimmte festgelegte Abfälle sind nicht mehr als Abfälle im Sinne von Art. 3 ... [Nr. 1] anzusehen, wenn sie ein Verwertungsverfahren, wozu auch ein Recyclingverfahren zu rechnen ist, durchlaufen haben und spezifische Kriterien erfüllen, die gemäß den folgenden Bedingungen festzulegen sind:

- a) Der Stoff oder Gegenstand wird gemeinhin für bestimmte Zwecke verwendet;
- b) es besteht ein Markt für diesen Stoff oder Gegenstand oder eine Nachfrage danach;
- c) der Stoff oder Gegenstand erfüllt die technischen Anforderungen für die bestimmten Zwecke und genügt den bestehenden Rechtsvorschriften und Normen für Erzeugnisse und
- d) die Verwendung des Stoffs oder Gegenstands führt insgesamt nicht zu schädlichen Umwelt- oder Gesundheitsfolgen.

Die Kriterien enthalten erforderlichenfalls Grenzwerte für Schadstoffe und tragen möglichen nachteiligen Umweltauswirkungen des Stoffes oder Gegenstands Rechnung.

(2) – (3) ...

(4) Wurden auf Gemeinschaftsebene keine Kriterien nach dem Verfahren in den Abs. 1 und 2 festgelegt, so können die Mitgliedstaaten im Einzelfall entscheiden, ob bestimmte Abfälle unter Berücksichtigung der geltenden Rechtsprechung nicht mehr als Abfälle anzusehen sind. Sie teilen der Kommission diese Entscheidungen gemäß der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft mit, sofern jene Richtlinie dies erfordert.“

7. Die wesentliche Verpflichtung und Zielsetzung der Abfallrichtlinie ist in Art. 13 niedergelegt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Abfallbewirtschaftung ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder Schädigung der Umwelt erfolgt ...“

8. Nach Eingang des Vorabentscheidungsersuchens wurde die Abfallrichtlinie in vielen Punkten, insbesondere in Bezug auf Art. 6, geändert. Diese Änderungen sind allerdings erst zum 5. Juli 2020 umzusetzen und daher im Ausgangsfall nicht anwendbar.

### ***B. Das estnische Abfallgesetz***

9. Das Vorabentscheidungsersuchen bezieht sich insbesondere auf § 2<sup>1</sup> des Jäätmeseadus (estnisches Abfallgesetz) in der seit 18. Juli 2014 geltenden Fassung, der das Ende der Abfalleigenschaft regelt:

„(1) Abfälle sind nicht mehr als Abfälle anzusehen, wenn sie ein Verwertungsverfahren, wozu auch ein Recyclingverfahren zu rechnen ist, durchlaufen haben und die auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 2 der [Abfallrichtlinie] aufgestellten Kriterien erfüllen, die gemäß den folgenden Bedingungen festzulegen sind:

- 1) Der Stoff oder Gegenstand wird gemeinhin für bestimmte Zwecke verwendet;
  - 2) für den Stoff oder Gegenstand besteht ein Markt oder eine Nachfrage;
  - 3) der Stoff oder Gegenstand erfüllt die technischen Anforderungen, Rechtsvorschriften und Produktnormen für die bestimmten Zwecke;
  - 4) die Verwendung des Stoffs oder Gegenstands führt nicht zu schädlichen Umwelt- oder Gesundheitsfolgen.
- (2) Sind keine Kriterien im Sinne von Abs. 1 des vorliegenden Paragraphen gemäß Art. 6 Abs. 2 der [Abfallrichtlinie] festgelegt worden, kann der für diesen Bereich verantwortliche Minister unter Berücksichtigung der in Abs. 1 Nrn. 1 bis 4 des vorliegenden Paragraphen genannten Bedingungen durch Verordnung die Kriterien festlegen, nach denen einige Abfallarten nicht mehr als Abfall anzusehen sind.
- (3) Die Kriterien müssen Schadstoffgrenzwerte enthalten, falls dies erforderlich ist, und den möglichen schädlichen Umwelt- und Gesundheitsfolgen Rechnung tragen.
- (4) Das Verwertungsverfahren, nach dem Abfälle nicht mehr als Abfälle anzusehen sind, muss in einer Abfallgenehmigung oder einer nach dem Gesetz über Industrieemissionen erteilten integrierten Umweltgenehmigung des Unternehmers, der das Verwertungsverfahren durchgeführt hat, angegeben sein ...“

### **III. Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen**

10. Das Keskkonnaamet (Umweltamt) erteilte AS Tallinna Vesi, einem Betreiber von Kläranlagen, in den Jahren 2014 und 2015 Abfallgenehmigungen für die Verwertung von Abfällen in einer Abfallbehandlungsanlage in Tallinn (Estland) bis zu einer Jahresgesamtmenge von 32 000 t und in einer Abfallbehandlungsanlage in der Gemeinde Harku in Harjumaa (Estland) bis zu einer Jahresgesamtmenge von 7 000 t.

11. Den Begründungen der genannten Bescheide ist zu entnehmen, dass Tallinna Vesi die Kanalisierung von Siedlungsabwasser sowie die Abwasserbehandlung in einer Belebtschlammanlage betreibt.

12. Das Umweltamt und Tallinna Vesi streiten sich darüber, ob der so behandelte Klärschlamm noch als Abfall anzusehen ist, was seine Verwendung erheblich einschränken würde, oder wie ein Produkt frei vermarktet werden kann.

13. Nach Auffassung von Tallinna Vesi handelt es sich bei dem Abwasserreinigungsverfahren um biologisches Recycling. Nach estnischem Recht ist das biologische Recycling ein Verfahren zur Verwertung von Abfällen, in dem die Abfallmaterialien zu Erzeugnissen aufbereitet werden und durch das die Abfalleigenschaft des Abfalls endet. Tallinna Vesi möchte eine dementsprechende Abfallgenehmigung erhalten.

14. Das Umweltamt vertritt hingegen die Auffassung, damit die Abfalleigenschaft ende, müssten sämtliche in § 2<sup>1</sup> Abs. 1 Nrn. 1 bis 4 des estnischen Abfallgesetzes genannte Kriterien gleichzeitig erfüllt sein. Ein Stoff oder Gegenstand werde insbesondere gemäß § 2<sup>1</sup> Abs. 1 Nr. 3 des estnischen Abfallgesetzes nur zu einem Erzeugnis, wenn er die Produktnorm für einen bestimmten Zweck erfülle.

15. Für das als Ergebnis der von Tallinna Vesi durchgeführten Stabilisierungs- und Hygienisierungsverfahren entstehende Produkt gebe es aber keine Produktnorm, weshalb die von dem Unternehmen durchgeführten Abfallbehandlungsverfahren als eine der Verwertung der Abfälle *vorausgehende* biologische Behandlung einzustufen seien. Daher müsse sich der Verwender von Klärschlamm ungeachtet einer Vorbehandlung als Bewirtschafter nicht gefährlicher Abfälle registrieren oder über eine Abfallgenehmigung oder eine integrierte Umweltgenehmigung verfügen.

16. Außerdem vertritt das Umweltamt ergänzend die Auffassung, dass § 2<sup>1</sup> des estnischen Abfallgesetzes dem Umweltamt nicht das Recht einräume, über das Ende der Abfalleigenschaft zu entscheiden, vielmehr dürfe es ausschließlich auf der Grundlage eines Rechtsakts der Europäischen Union oder einer Verordnung des Umweltministers tätig werden.

17. Tallinna Vesi erhob Klage gegen die Abfallgenehmigungen, soweit danach der verarbeitete Klärschlamm weiterhin als Abfall anzusehen ist. Nachdem diese Klage in erster Instanz abgewiesen wurde, ist nunmehr das Rechtsmittel beim Berufungsgericht Tallinn anhängig. Es richtet daher die folgenden Fragen an den Gerichtshof:

- 1) Ist Art. 6 Abs. 4 der Abfallrichtlinie dahin auszulegen, dass ein innerstaatlicher Rechtsakt mit dieser Bestimmung im Einklang steht, der vorsieht, dass, wenn auf Unionsebene hinsichtlich einer bestimmten Art von Abfällen keine Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft festgelegt wurden, das Ende der Abfalleigenschaft davon abhängt, ob für eine konkrete Art von Abfällen durch einen innerstaatlichen Rechtsakt mit allgemeiner Geltung festgelegte Kriterien bestehen?
- 2) Gewährt Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der Abfallrichtlinie, wenn auf Unionsebene hinsichtlich einer bestimmten Art von Abfällen keine Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft festgelegt wurden, dem Abfallbesitzer das Recht, bei der zuständigen Behörde oder einem Gericht eines Mitgliedstaats zu beantragen, das Ende der Abfalleigenschaft im Einklang mit der geltenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs festzustellen, unabhängig davon, ob für eine konkrete Art von Abfällen durch einen innerstaatlichen Rechtsakt mit allgemeiner Geltung festgelegte Kriterien bestehen?

18. Schriftlich haben sich AS Tallinna Vesi, die Republik Estland, die Italienische Republik, die Republik Österreich, das Königreich der Niederlande und die Europäische Kommission beteiligt. Eine mündliche Verhandlung fand nicht statt, weil der Gerichtshof sich für ausreichend informiert erachtete.

#### IV. Rechtliche Würdigung

19. Das Berufungsgericht geht offensichtlich davon aus, dass Klärschlamm Abfall ist, denn es fragt nicht, ob Klärschlamm im Licht der Ausnahme des Art. 2 Abs. 2 Buchst. a der Abfallrichtlinie in Verbindung mit der Abwasserrichtlinie<sup>6</sup> und/oder der Klärschlammrichtlinie<sup>7</sup> überhaupt als Abfall anzusehen ist. Genauso wenig fragt es, ob die Klärschlammrichtlinie möglicherweise einen ausreichenden Produktstandard begründet. Falls in Bezug auf diese Fragen noch Zweifel bestehen sollten, bleiben sie zumindest vorläufig dem innerstaatlichen Gericht überlassen.

20. Stattdessen hat das Vorabentscheidungsersuchen eine komplizierte, in der anwendbaren Fassung möglicherweise etwas unglücklich gefasste Regelung zum Gegenstand. Art. 6 Abs. 1 der Abfallrichtlinie enthält zwar bestimmte Bedingungen, die für das Ende der Abfalleigenschaft von Bedeutung sind, doch diese Bedingungen müssen zunächst durch die Kommission in weiteren Rechtsakten konkretisiert werden, bevor danach festgestellt werden kann, ob bestimmte Abfälle nicht mehr als solche anzusehen sind.<sup>8</sup> Wenn auf Unionsebene keine Kriterien festgelegt wurden, so können stattdessen nach Art. 6 Abs. 4 die Mitgliedstaaten im Einzelfall entscheiden, ob bestimmte Abfälle unter Berücksichtigung der geltenden Rechtsprechung nicht mehr als Abfälle anzusehen sind.

21. Auf diese letztgenannte Bestimmung beziehen sich die beiden dem Gerichtshof vorgelegten Fragen zur Beendigung der Abfalleigenschaft. Zum einen wird gefragt, ob es mit Art. 6 Abs. 4 der Abfallrichtlinie vereinbar ist, das Ende der Abfalleigenschaft davon abhängig zu machen, dass für den Stoff oder Gegenstand auf europäischer oder nationaler Ebene Produktstandards festgelegt wurden, zum anderen, ob ein Abfallbesitzer verlangen kann, dass eine Behörde oder ein Gericht im Einzelfall darüber entscheidet, ob der Abfall noch als solcher anzusehen ist oder nicht mehr.

22. Dabei kann die Beantwortung der einen Frage erheblichen Einfluss auf die Beantwortung der anderen Frage haben. Denn wenn es zulässig sein sollte, das Ende der Abfalleigenschaft von der Festlegung von Kriterien abhängig zu machen, kann keine Verpflichtung bestehen, unabhängig davon im Einzelfall über die Beendigung der Abfalleigenschaft zu entscheiden. Andererseits könnte man den Wortlaut von Art. 6 Abs. 4 der Abfallrichtlinie, der den Mitgliedstaaten erlaubt, im *Einzelfall* zu entscheiden, auch dahin gehend verstehen, dass die Mitgliedstaaten *nur* individuelle Entscheidungen treffen, aber keine allgemeinen Kriterien festlegen dürfen.

23. Wie ich nachfolgend darlege, sind die Antworten jedoch zwischen diesen Extremen zu finden. Zu diesem Zweck werde ich zunächst den Wortlaut von Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der Abfallrichtlinie ansprechen, dann die materiell-rechtlichen Voraussetzungen der Beendigung der Abfalleigenschaft erörtern, die Befugnisse der Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang diskutieren und schließlich das Verhältnis von allgemeinen Regelungen und individuellen Entscheidungen bei der Anwendung von Art. 6 Abs. 4 untersuchen.

6 Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser (ABl. 1991, L 135, S. 40); maßgeblich wäre die Fassung durch die Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2008 zur Anpassung einiger Rechtsakte, für die das Verfahren des Artikels 251 des Vertrags gilt, an den Beschluss 1999/468/EG des Rates in Bezug auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle – Anpassung an das Regelungsverfahren mit Kontrolle – Erster Teil (ABl. 2008, L 311, S. 1). Siehe zur Abgrenzung des Anwendungsbereichs der Abfallrichtlinie in Bezug auf Abwasser das Urteil vom 10. Mai 2007, Thames Water Utilities (C-252/05, EU:C:2007:276).

7 Richtlinie 86/278/EWG des Rates vom 12. Juni 1986 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft (ABl. 1986, L 181, S. 6); maßgeblich ist die Fassung durch die Verordnung (EG) Nr. 219/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 zur Anpassung einiger Rechtsakte, für die das Verfahren des Artikels 251 des Vertrags gilt, an den Beschluss 1999/468/EG des Rates in Bezug auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle – Anpassung an das Regelungsverfahren mit Kontrolle – Zweiter Teil (ABl. 2009, L 87, S. 109).

8 Urteil vom 7. März 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, Rn. 55).

### **A. Zum Wortlaut von Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der Abfallrichtlinie**

24. Die Beantwortung des Vorabentscheidungsersuchens scheint sich relativ deutlich aus Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der Abfallrichtlinie zu ergeben. Danach *können* die Mitgliedstaaten im Einzelfall entscheiden, ob bestimmte Abfälle unter Berücksichtigung der geltenden Rechtsprechung nicht mehr als Abfälle anzusehen sind, wenn die Kommission auf Unionsebene keine Kriterien festgelegt hat.

25. Auf den ersten Blick liegt es daher nahe, sich auf den Wortlaut dieser Bestimmung zurückzuziehen, insbesondere auf die Verwendung des Verbs „können“, und möglicherweise auch noch die Befugnis der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, nach Art. 193 AEUV stärkere Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Schon daraus könnte man schließen, dass weder die innerstaatliche Verwaltung noch die Gerichte der Mitgliedstaaten *verpflichtet* sind, in Ermangelung spezifischer europäischer oder innerstaatlicher Regelungen für bestimmte Stoffe oder Gegenstände das Ende der Abfalleigenschaft festzustellen. Sie müssten danach weder Kriterien festlegen noch individuelle Entscheidungen treffen.

26. Tatsächlich wäre diese Herangehensweise allerdings zu oberflächlich. Vielmehr erfordert das Vorabentscheidungsersuchen eine tiefer gehende Auseinandersetzung mit dem Abfallbegriff und insbesondere mit den Voraussetzungen einer Beendigung der Abfalleigenschaft. Denn es entspräche nicht der Abfallrichtlinie, einen Stoff oder Gegenstand weiterhin als Abfall zu behandeln, wenn er nach der Richtlinie nicht mehr als solcher anzusehen wäre. Vielmehr müssen die Ziele der Abfallrichtlinie, einerseits ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten und andererseits Abfälle nach Möglichkeit zu nutzbaren Produkten zu verwerten, in ein angemessenes Gleichgewicht gebracht werden.

### **B. Zur Beendigung der Abfalleigenschaft**

27. Art. 6 der Abfallrichtlinie nennt zwei Wege, die zur Beendigung der Abfalleigenschaft führen.

28. Nach Art. 6 Abs. 1 der Abfallrichtlinie sind bestimmte festgelegte Abfälle nicht mehr als Abfälle anzusehen, wenn sie ein Verwertungsverfahren durchlaufen haben und spezifische Kriterien erfüllen, die die Kommission gemäß bestimmter Bedingungen festlegt. Danach wäre die Beendigung der Abfalleigenschaft zwingend, aber die Voraussetzungen dieser Bestimmung liegen nicht vor. Denn für Klärschlamm hat die Kommission die genannten Kriterien nicht festgelegt.

29. Der zweite Weg zur Beendigung der Abfalleigenschaft ist in Art. 6 Abs. 4 der Abfallrichtlinie niedergelegt. Die dort vorgesehene Entscheidung der Mitgliedstaaten muss die Rechtsprechung (des Gerichtshofs) berücksichtigen.

30. Die in Art. 6 Abs. 4 in Bezug genommene Rechtsprechung wurde unabhängig von Art. 6 entwickelt und beruht auf der Definition des Art. 3 Nr. 1 der Abfallrichtlinie.<sup>9</sup> Danach ist Abfall jeder Stoff oder Gegenstand, dessen sich sein Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. Ob eine Entledigung vorliegt, ist (objektiv) anhand sämtlicher Umstände zu prüfen; dabei ist die Zielsetzung der Richtlinie zu berücksichtigen und darauf zu achten, dass ihre Wirksamkeit nicht beeinträchtigt wird.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Urteil vom 7. März 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).

<sup>10</sup> Urteile vom 18. Dezember 2007, Kommission/Italien (C-263/05, EU:C:2007:808, Rn. 40), und vom 12. Dezember 2013, Shell Nederland und Belgian Shell (C-241/12 und C-242/12, EU:C:2013:821, Rn. 40).

31. Diese Definition könnte man dahin gehend verstehen, dass der Stoff oder Gegenstand dann nicht mehr Abfall ist, wenn sich sein Besitzer dessen nicht mehr entledigt, entledigen will oder entledigen muss.

32. Ein solcher (möglicherweise spontaner) Wechsel der Abfalleigenschaft wäre allerdings mit dem in der Abfallrichtlinie niedergelegten System der Abfallbewirtschaftung unvereinbar, denn dieses setzt zunächst die weitere Anwendbarkeit des Abfallrechts voraus.

33. Insbesondere treffen die Mitgliedstaaten nach Art. 15 Abs. 1 der Abfallrichtlinie die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass jeder Abfallerzeuger oder sonstiger Abfallbesitzer die Abfallbehandlung selbst durchführt oder sie durch einen Händler oder eine Einrichtung oder ein Unternehmen, der/die/das auf dem Gebiet der Abfallbehandlung tätig ist, oder durch einen privaten oder öffentlichen Abfallsammler im Einklang mit den Art. 4 und 13 durchführen lässt.

34. Art. 13 der Abfallrichtlinie enthält die zentrale abfallrechtliche Verpflichtung, sicherzustellen, dass die Abfallbewirtschaftung ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder Schädigung der Umwelt erfolgt. In Art. 4 ist die Abfallhierarchie niedergelegt, die an oberster Stelle die Abfallvermeidung nennt, dann die Vorbereitung einer Wiederverwendung, dann das Recycling, dann die sonstige Verwertung und nur als letzte Möglichkeit die Abfallbeseitigung.

35. Wer jedoch in diesem Rahmen professionell Abfall verarbeitet, wird sich zumindest während der Verarbeitung dessen nicht entledigen. Im Gegenteil, der Besitz des Abfalls ist unabdingbare Voraussetzung der jeweiligen Tätigkeit und der dabei angestrebten Profite. So liegt das Geschäft einer Deponie gerade darin, den Abfall dauerhaft zu besitzen. Und die professionelle Abfallverwertung setzt regelmäßig voraus, den fraglichen Abfall zu erlangen. Deswegen gibt es auch Konflikte darüber, wer bestimmte Abfälle beseitigen oder verwerten darf.<sup>11</sup>

36. Dieses Fehlen einer Entledigung bei der Abfallbewirtschaftung kann alleine nicht dazu führen, den Abfall dem Geltungsbereich des Abfallrechts zu entziehen. Denn sobald das Abfallrecht nicht mehr gilt, ist auch die Einhaltung der Art. 4 und 13 der Abfallrichtlinie nicht mehr gewährleistet.

37. Richtigerweise setzt daher der Verlust der Abfalleigenschaft zwar voraus, dass der Besitzer sich des Stoffs oder Gegenstands nicht entledigt, entledigen will oder entledigen muss,<sup>12</sup> aber diese Bedingung reicht nicht aus, um die Abfalleigenschaft zu beenden. Das zeigt sich im Übrigen an den Bedingungen des Art. 6 Abs. 1 der Abfallrichtlinie, aber auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofs, auf die sich Art. 6 Abs. 4 bezieht.

38. Für bestimmte Formen der Verwertung hat der Gerichtshof nämlich anerkannt, dass die resultierenden Stoffe, vorbehaltlich einer Entledigung, keine Abfälle mehr sind. Dies gilt für die stoffliche Verwertung von Verpackungsabfällen zu einem neuen Material oder einem neuen Erzeugnis, das vergleichbare Eigenschaften wie das Material hat, aus dem sie hervorgegangen sind,<sup>13</sup> und für die Verarbeitung von Eisenabfällen zu Eisen- oder Stahlerzeugnissen, die anderen Eisen- oder Stahlerzeugnissen, die aus Primärrohstoffen hervorgegangen sind, so ähnlich sind, dass sie kaum unterschieden werden können.<sup>14</sup> Die Verwertung von Abfällen zu einem gereinigten Gas, das als Brennstoff verwendet wird, erreicht eine ähnliche Qualität.<sup>15</sup>

11 Illustrativ Urteile vom 9. September 1999, Kommission/Deutschland (C-102/97, EU:C:1999:394), das den Konflikt zwischen bestimmten Verwertungspraktiken bei Altöl betrifft, und vom 23. Mai 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, EU:C:2000:279), über den Zugang zu Bauabfällen.

12 Urteil vom 7. März 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, Rn. 57).

13 Urteil vom 19. Juni 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, Rn. 75).

14 Urteil vom 11. November 2004, Niselli (C-457/02, EU:C:2004:707, Rn. 52).

15 Urteile vom 4. Dezember 2008, Lahti Energia (C-317/07, EU:C:2008:684, Rn. 35 und 36), und vom 25. Februar 2010, Lahti Energia II (C-209/09, EU:C:2010:98, Rn. 20 und 21).

39. Die Beendigung der Abfalleigenschaft eines Stoffs oder Gegenstands hat somit zwei Voraussetzungen. Erstens darf sich der Besitzer des in Rede stehenden Stoffs oder Gegenstands nicht im Sinne von Art. 3 Nr. 1 der Abfallrichtlinie entledigen, entledigen wollen oder entledigen müssen. Und zweitens muss der Stoff oder Gegenstand durch ein *Verwertungsverfahren* verwendbar gemacht werden, ohne dass die menschliche Gesundheit gefährdet und die Umwelt geschädigt wird.<sup>16</sup>

40. In der Rechtsprechung ist allerdings nicht die Rede davon, dass die Union oder Mitgliedstaaten Regelungen erlassen oder Entscheidungen treffen müssen, damit Abfall nicht mehr als solcher anzusehen ist.

### ***C. Die Befugnisse der Mitgliedstaaten und ihre Grenzen***

41. Jedoch sind die genannten Bedingungen einer Beendigung der Abfalleigenschaft für die damit einhergehenden Befugnisse der Mitgliedstaaten maßgeblich. Neben Art. 6 Abs. 4 der Abfallrichtlinie ist insoweit insbesondere die Regelung der Abfallverwertung von Interesse, die in der Rechtsprechung eine Voraussetzung der Beendigung der Abfalleigenschaft darstellt.

42. Zwar enthält Anhang II der Abfallrichtlinie eine nicht erschöpfende Liste von Verwertungsverfahren. Doch vorbehaltlich spezifischer Unionsregelungen für bestimmte Abfälle, etwa auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 1 und 2, obliegt die Regelung von Verwertungsverfahren – einschließlich der Anforderungen an eine vollständige Verwertung – im Regelfall gemäß Art. 10 den Mitgliedstaaten. Diese müssen dabei die Abfallhierarchie nach Art. 4 beachten und nach Art. 13 die Gefährdung der menschlichen Gesundheit sowie die Schädigung der Umwelt verhindern, können aber durchaus unterschiedlich hohe Schutzstandards festlegen.<sup>17</sup>

43. Dieser Befugnis der Mitgliedstaaten, über Verwertungsverfahren und das dabei geltende Schutzniveau zu entscheiden, entspricht der Wortlaut des Art. 6 Abs. 4 Satz 1 der Abfallrichtlinie, wonach die Mitgliedstaaten im Einzelfall entscheiden *können*, ob bestimmte Abfälle nicht mehr als Abfälle anzusehen sind, aber nicht anerkennen *müssen*, dass die Abfalleigenschaft beendet wurde. Und Art. 193 AEUV stützt diese Befugnis, denn danach dürfen die Mitgliedstaaten verstärkte Schutzmaßnahmen beibehalten oder ergreifen.

44. Die Freiheit der Mitgliedstaaten bei der Anwendung von Art. 6 Abs. 4 der Abfallrichtlinie ist jedoch nicht unbegrenzt. Sie müssen die Ziele der Richtlinie, etwa die Abfallhierarchie nach Art. 4 und insbesondere die Förderung der Abfallverwertung gemäß dem 29. Erwägungsgrund, berücksichtigen, aber auch die Grundrechte der Betroffenen beachten, im vorliegenden Fall insbesondere das Grundrecht auf Eigentum, Art. 17 der Charta der Grundrechte, und die unternehmerische Freiheit, Art. 16.

45. Art. 193 AEUV ändert an diesen Grenzen nichts Wesentliches, denn auch verstärkte Schutzmaßnahmen müssen zum einen den Zielen der jeweiligen Unionsmaßnahme entsprechen und zum anderen das Unionsrecht beachten, insbesondere seine allgemeinen Rechtsgrundsätze,<sup>18</sup> die die Grundrechte einschließen.

<sup>16</sup> Vgl. Urteil vom 7. März 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, Rn. 60).

<sup>17</sup> Vgl. Urteil vom 16. Dezember 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, Rn. 45 und 46).

<sup>18</sup> Urteil vom 13. Juli 2017, Türkevei Tejtermelő Kft. (C-129/16, EU:C:2017:547, Rn. 61).



46. Allerdings kommt den Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der Ziele der Abfallrichtlinie, insbesondere in Bezug auf den Gesundheits- und Umweltschutz nach Art. 13, ein Spielraum zu.<sup>19</sup> Denn entsprechende Maßnahmen setzen eine komplexe Beurteilung der Risiken der jeweiligen Verwertungsmaßnahme nach dem jüngsten Stand der wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse voraus.<sup>20</sup> Das Unionsrecht erlaubt es, die gerichtliche Überprüfung solcher Entscheidungen auf offensichtliche Beurteilungsfehler zu beschränken,<sup>21</sup> verlangt aber, dass die zuständigen Stellen die verfahrensrechtlichen Anforderungen respektieren, d. h. insbesondere, dass sie sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls untersuchen.<sup>22</sup> Dieser Spielraum muss auch bei der Abwägung zur Geltung kommen, die bei der Anwendung der betroffenen Grundrechte notwendig ist.

47. Folglich kommt den Mitgliedstaaten nach der Abfallrichtlinie und insbesondere Art. 6 Abs. 4 bei der Entscheidung darüber, ob bestimmte Abfälle weiterhin als solche anzusehen sind, ein weiterer Spielraum zu. Doch sie müssen diese Entscheidung unter Berücksichtigung aller relevanten Gesichtspunkte und des jüngsten Standes der wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse treffen und dabei auch die einschlägigen verfahrensrechtlichen Anforderungen respektieren.

#### ***D. Allgemeine Regelungen oder individuelle Entscheidungen***

48. Zu klären ist allerdings noch, ob es im Licht der vorangehenden Überlegungen mit der Abfallrichtlinie und insbesondere Art. 6 Abs. 4 vereinbar ist, die Beendigung der Abfalleigenschaft davon abhängig zu machen, dass für den fraglichen Stoff oder Gegenstand auf europäischer oder innerstaatlicher Ebene Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft festgelegt wurden. Wenn eine solche Regelung zulässig wäre, käme Abfallbesitzern kein Recht auf eine individuelle Feststellung zu, dass bestimmte Abfälle trotz fehlender Kriterien nicht mehr als Abfälle anzusehen seien.

49. Insofern ist zunächst klarzustellen, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 6 Abs. 4 der Abfallrichtlinie Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft festlegen dürfen. Zwar können sie nach dieser Bestimmung im *Einzelfall* entscheiden, doch bedeutet das nicht, dass die Mitgliedstaaten nur individuelle Entscheidungen für bestimmte Abfälle oder Abfallbesitzer treffen dürften. Vielmehr erinnert Art. 6 Abs. 4 Satz 2 sie daran, diese Entscheidungen gemäß der Richtlinie über Normen und technische Vorschriften<sup>23</sup> der Kommission mitzuteilen, sofern jene Richtlinie dies erfordert. Die genannte Richtlinie gilt aber nicht für Einzelfallentscheidungen, sondern für Entwürfe technischer Vorschriften. Kriterien für die Beendigung der Abfalleigenschaft bestimmter Abfallarten wären davon im Prinzip umfasst. Darüber hinaus sind solche Kriterien für eine sachgerechte und kohärente Anwendung des Abfallrechts sehr viel nützlicher als eine Beschränkung auf individuelle Entscheidungen.

19 Vgl. Urteile vom 9. November 1999, Kommission/Italien (San Rocco, C-365/97, EU:C:1999:544, Rn. 66 und 67), vom 18. November 2004, Kommission/Griechenland (Péra Galini, C-420/02, EU:C:2004:727, Rn. 21), vom 16. Dezember 2004, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, Rn. 45), und vom 11. Dezember 2008, M.L.V.E.R. und Antonelli (C-387/07, EU:C:2008:712, Rn. 25).

20 Vgl. Urteil vom 28. Juli 2016, Edilizia Mastrodonato (C-147/15, EU:C:2016:606, Rn. 45).

21 Vgl. Urteile vom 21. Januar 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, Rn. 34 und 35), vom 9. Juni 2005, HLH Warenvertrieb und Orthica (C-211/03, C-299/03 und C-316/03 bis C-318/03, EU:C:2005:370, Rn. 76 und 78), sowie vom 9. März 2010, ERG u. a. (C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 60). Für die Überprüfung von Entscheidungen der Unionsstellen siehe z. B. Urteile vom 21. November 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, Rn. 13), vom 9. September 2003, Monsanto Agricoltura Italia u. a. (C-236/01, EU:C:2003:431, Rn. 135), vom 6. November 2008, Niederlande/Kommission (C-405/07 P, EU:C:2008:613, Rn. 54), sowie vom 9. Juni 2016, Pesce u. a. (C-78/16 und C-79/16, EU:C:2016:428, Rn. 49).

22 Für die Prüfung mitgliedstaatlicher Maßnahmen Urteil vom 9. März 2010, ERG u. a. (C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 61), für Unionsmaßnahmen z. B. Urteile vom 6. November 2008, Niederlande/Kommission (C-405/07 P, EU:C:2008:613, Rn. 56), und vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 69).

23 Genannt wird die Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. 1998, L 204, S. 37), die allerdings mittlerweile durch die identisch bezeichnete Richtlinie (EU) 2015/1535 (ABl. 2015, L 241, S. 1) ersetzt wurde.

50. In der Regel wird es auch zulässig sein, die Beendigung der Abfalleigenschaft von der Existenz solcher Kriterien abhängig zu machen. Denn Abfälle sind meist mit Risiken für den Gesundheits- und Umweltschutz verbunden, die eine Anwendung des Abfallrechts rechtfertigen.<sup>24</sup>

51. Was speziell die Verwertung von Klärschlamm betrifft, so hebt insbesondere Österreich zutreffend hervor, dass dieser mit bestimmten Risiken für die Umwelt und die menschliche Gesundheit verbunden ist, vor allem dem Risiko der Verunreinigung mit Schadstoffen. Daher sollte es den Mitgliedstaaten eingedenk des ihnen zukommenden Spielraums möglich sein, die Beendigung der Abfalleigenschaft von Klärschlamm nicht festzustellen bzw. keine Produktstandards für verarbeiteten Klärschlamm festzulegen, wenn diese Standards zur Beendigung der Abfalleigenschaft führen würden.

52. Allerdings könnte es Abfälle geben, die unter Berücksichtigung aller relevanten Gesichtspunkte und des jüngsten Standes der wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse ohne jeden vernünftigen Zweifel durch ein Verwertungsverfahren verwendbar gemacht wurden, ohne dass die menschliche Gesundheit gefährdet bzw. die Umwelt geschädigt wird oder sich der Besitzer im Sinne von Art. 3 Nr. 1 der Abfallrichtlinie entledigt, entledigen will oder entledigen muss.

53. In einem solchen Fall wäre der Spielraum der Mitgliedstaaten stärker begrenzt und sie könnten sich nicht darauf zurückziehen, dass für diese Abfälle noch keine Kriterien für die Beendigung der Abfalleigenschaft festgelegt wurden. Unter diesen Bedingungen hätte der Abfallbesitzer ein Recht darauf, dass die zuständigen Stellen oder die Gerichte in einer individuellen Entscheidung die Beendigung der Abfalleigenschaft feststellen, falls nicht trotzdem anzunehmen ist, dass der Abfallbesitzer sich des Materials oder Gegenstands entledigt, entledigen will oder entledigen muss.

54. Ob die Abfalleigenschaft unter bestimmten Bedingungen automatisch enden kann, sei es unmittelbar aufgrund der Abfallrichtlinie, sei es, dass die Richtlinie entsprechende innerstaatliche Regelungen zulässt, muss im vorliegenden Verfahren nicht entschieden werden. Zum einen sieht estnisches Recht diese Möglichkeit nicht vor und zum anderen streiten die Beteiligten über die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsentscheidungen, die eine Beendigung der Abfalleigenschaft ausschließen.

## V. Ergebnis

55. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, das Vorabentscheidungsersuchen wie folgt zu beantworten:

Nach Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle dürfen die Mitgliedstaaten vorsehen, dass Abfälle in der Regel so lange dem Abfallrecht unterliegen, bis sie Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft erfüllen, die für die jeweilige konkrete Art von Abfällen durch einen europäischen oder innerstaatlichen Rechtsakt mit allgemeiner Geltung festgelegt wurden.

Wenn solche Kriterien nicht bestehen, hat der Abfallbesitzer allerdings das Recht, bei der zuständigen Behörde oder einem Gericht eines Mitgliedstaats zu beantragen, für bestimmte Abfälle das Ende der Abfalleigenschaft festzustellen, wenn diese Abfälle unter Berücksichtigung aller relevanten Gesichtspunkte und des jüngsten Standes der wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse ohne jeden vernünftigen Zweifel durch ein Verwertungsverfahren verwendbar gemacht wurden, ohne dass die menschliche Gesundheit gefährdet bzw. die Umwelt geschädigt wird oder sich der Besitzer ihrer im Sinne von Art. 3 Nr. 1 der Richtlinie 2008/98 entledigt, entledigen will oder entledigen muss.

<sup>24</sup> Vgl. Urteile vom 24. Mai 2007, Kommission/Spanien (C-361/05, EU:C:2007:298, Rn. 20), und vom 10. Juni 2010, Kommission/Portugal (C-37/09, EU:C:2010:331, Rn. 37).