



2023/2390

10.10.2023

**BESCHLUSS (EU) 2023/2390 DER KOMMISSION**

**vom 3. März 2023**

**über die Maßnahme SA.43147 (2020/C) (ex 2019/NN)**

**Belgien — Beschwerde gegen die Region Wallonien wegen mutmaßlich rechtswidriger staatlicher Beihilfe für Renewi**

*(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2023) 1419)*

**(Nur die französische Fassung ist verbindlich)**

**(Text von Bedeutung für den EWR)**

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den genannten Artikeln <sup>(1)</sup> und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

**1. VERFAHREN**

- (1) Am 18. September 2015 wurde bei der Kommission eine Beschwerde aufgrund einer mutmaßlichen staatlichen Beihilfe der Region Wallonien an das Unternehmen Renewi Valorisation & Quarry (vormals bekannt als „Shanks“ <sup>(2)</sup>, im Folgenden „Renewi“) für die Verwaltung des technischen Vergrabungszentrums in Mont-Saint-Guibert („Centre d'enfouissement technique de Mont-Saint-Guibert“) (im Folgenden: C.E.T. Mont-Saint-Guibert) in Belgien eingereicht. Die in Rede stehende Beihilfemaßnahme sei auf die auf der Grundlage der von den wallonischen Behörden erteilten Registrierungen für die Verwertung von Abfällen und Nutzungszertifikate zu einem ermäßigten Satz erhobene Besteuerung von Tätigkeiten zurückzuführen, die in Wirklichkeit Abfallbeseitigungsmaßnahmen darstellten und daher dem Normalsteuersatz für die Abfallbeseitigung in technischen Vergrabungszentren hätten unterliegen müssen.
- (2) Mit Schreiben vom 6. Februar 2020 setzte die Kommission Belgien von ihrem Beschluss in Kenntnis, wegen der Beihilfe das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) einzuleiten.
- (3) Der Beschluss der Kommission zur Einleitung des Verfahrens wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* <sup>(3)</sup> veröffentlicht. Die Kommission forderte alle Beteiligten zur Stellungnahme über die Beihilfemaßnahme auf.
- (4) Die Kommission erhielt am 14. April, 18. Mai, 6. August und 17. Dezember 2020, 3. Mai 2021 und 17. Mai 2022 Stellungnahmen von der Region Wallonien und am 1. Juli 2020 von Renewi. Die Kommission leitete die von Renewi eingegangenen Ausführungen am 10. Juli 2020 an die Region Wallonien weiter.
- (5) Auf Ersuchen der Region Wallonien fanden zwei Sitzungen statt, nämlich am 22. Oktober und am 12. November 2020. An diesen Sitzungen nahmen Vertreter der Generaldirektion Wettbewerb, der Generaldirektion Umwelt, von Renewi und der Region Wallonien teil.
- (6) Es gingen keine weiteren Stellungnahmen von Dritten, den Mitgliedstaaten oder dem Beschwerdeführer ein.

<sup>(1)</sup> ABl. C 187 vom 5.6.2020, S. 35.

<sup>(2)</sup> Nach der Übernahme der Van Gansewinkel Groep B.V. durch die Shanks Netherlands Holdings B.V. im Jahr 2017 wurde die Shanks Group PLC in Renewi PLC umbenannt. Renewi Valorisation & Quarry gehört zur Renewi PLC-Gruppe. Somit betrifft die Beschwerde nunmehr eine angeblich rechtswidrige Beihilfe zugunsten von Renewi, da Renewi die wirtschaftlichen Tätigkeiten von Shanks übernommen hat.

<sup>(3)</sup> Siehe Fußnote 1.

## 2. DETAILLIERTE BESCHREIBUNG DER MUTMAßLICHEN BEIHILFEMAßNAHME

### 2.1. Bezeichnung und Beschreibung der mutmaßlichen Beihilfemaßnahme

- (7) Da die zu prüfende Maßnahme bereits im Einleitungsbeschluss <sup>(4)</sup> ausführlich beschrieben wurde, wird eine Beschreibung in den vorliegenden Beschluss nur insoweit aufgenommen, als dies erforderlich ist.
- (8) Nach Ansicht des Beschwerdeführers bestand die in Rede stehende Maßnahme darin, ab 2005 einen ermäßigten Steuersatz auf die Beseitigung bestimmter Abfälle beim C.E.T. Mont-Saint-Guibert anzuwenden, obwohl für die Beseitigung dieser Abfälle grundsätzlich ein höherer Steuersatz hätte gelten müssen.
- (9) Die im vorliegenden Fall eingereichte Beschwerde betraf nicht die wallonische Regionalabgabe auf Abfallbeseitigung in Deponien als solche, sondern ihre Anwendung auf die spezifischen Tätigkeiten, die im C.E.T. Mont-Saint-Guibert auf der Grundlage von Registrierungen für die Verwertung von Abfällen und damit zusammenhängenden Nutzungszertifikaten durchgeführt wurden, die Renewi von den wallonischen Behörden zwischen 2005 und 2015 nacheinander erteilt worden waren. Nach Angaben des Beschwerdeführers sei die Gewährung der Beihilfe, die dem Unternehmen zugutekam, auf die unrechtmäßig erfolgte Einstufung der Tätigkeiten des C.E.T. als Abfallverwertung zurückzuführen, was zu einer erheblichen Verringerung der erhobenen Regionalabgabe geführt habe. Dem Beschwerdeführer zufolge entspricht die mutmaßliche Beihilfe somit der Differenz zwischen dem vollen Satz der Regionalabgabe, der für Beseitigungsmaßnahmen gelte, und dem ermäßigten Satz für Verwertungsmaßnahmen, der auf die Beseitigung bestimmter Abfälle durch Renewi im C.E.T. Mont-Saint-Guibert angewandt worden sei. Renewi habe daher von einem niedrigeren als dem für die Beseitigung geltenden Satz profitiert, der 0 EUR je Tonne und ab 2015 20 EUR pro Tonne entsprach (siehe Erwägungsgründe 12 und 13).
- (10) Der Beschwerdeführer macht geltend, dass der den Abfallerzeugern in Rechnung gestellte Preis für die Abfallbehandlung alle Kosten im Zusammenhang mit der Vorbehandlung und Behandlung (z. B. Verbrennung oder Beseitigung) sowie die Steuerbeträge umfasse, die das die Abfälle behandelnde Unternehmen an die Region Wallonien zahlen müsse. Renewi sei somit in der Lage, Erzeugern von Fluff <sup>(5)</sup> einen besonders attraktiven Preis für die Beseitigung ihrer Abfälle im technischen Vergrabungszentrum im Vergleich zu dem Preis anzubieten, der von Wettbewerbern in anderen technischen Vergrabungszentren oder Verbrennungsanlagen verlangt werde. Darüber hinaus führt der Beschwerdeführer aus, dass die Entscheidungen des wallonischen Umweltministers über die Registrierung der Verwertung und über die Erteilung der entsprechenden Zertifikate auf der Grundlage einer Ermessensbefugnis erlassen worden seien.

### 2.2. Anwendbares nationales Steuerrecht

- (11) Die Abgabe auf Abfallbeseitigung in technischen Vergrabungszentren ist im Steuerdekret vom 22. März 2007 <sup>(6)</sup> zur Förderung der Vermeidung und Verwertung von Abfällen in der Wallonischen Region geregelt, das am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist.
- (12) Das Steuerdekret von 2007 sieht höhere Steuersätze für die Umwelt und die öffentliche Gesundheit schädlichere Behandlungsmethoden wie die Abfallbeseitigung und günstigere Steuersätze für weniger schädliche Behandlungsmethoden wie die Abfallverwertung vor.
- (13) In Artikel 6 Absatz 1 Nummer 11 des Steuerdekrets von 2007 ist für „verwertbare Abfälle ..., die in einem technischen Vergrabungszentrum als Ersatz für Produkte oder Ausrüstungen verwendet werden, die zum Betrieb und zur Rekultivierung des technischen Vergrabungszentrums gemäß der Betriebsgenehmigung oder der Umweltgenehmigung notwendig sind“, ein Steuersatz von 0 EUR pro Tonne <sup>(7)</sup> vorgesehen. Die Regelsteuersätze für nicht verwertbare Abfälle stiegen zwischen 2007 und 2017 schrittweise von 35 EUR pro Tonne auf 100 EUR pro Tonne. <sup>(8)</sup>

<sup>(4)</sup> Siehe Erwägungsgründe 6 bis 57 des Einleitungsbeschlusses.

<sup>(5)</sup> Fluff ist das Produkt der Abfallvorbehandlung, bei der bestimmte Stoffe (z. B. Metalle) zurückgewonnen und Rückstände zerkleinert und gesiebt werden. Nach dieser Vorbehandlung sind die zurückgewonnenen Materialien Fluff, das hauptsächlich aus Kunststoffen bestehen.

<sup>(6)</sup> Belgisches Staatsblatt vom 24. April 2007, S. 21883. Vor dem Erlass des Steuerdekrets von 2007 war die Abfallbesteuerung durch das Dekret vom 25. Juli 1991 die Veranlagung der Abfälle in der Wallonischen Region geregelt.

<sup>(7)</sup> Dieser Satz von 0 EUR pro Tonne galt für den Zeitraum, auf den sich die Maßnahme bezog, d. h. für den Zeitraum 2005-2015.

<sup>(8)</sup> Siehe Erwägungsgrund 57 des Einleitungsbeschlusses.

- (14) Mit Dekret vom 19. Juni 2015 <sup>(9)</sup> wurde der für Verwertungsverfahren geltende Satz von 0 EUR pro Tonne durch einen Satz von 20 EUR pro Tonne ersetzt.

### 2.3. Geltendes wallonisches Umweltrecht

- (15) In Wallonien wird die Abfallbewirtschaftung durch das Dekret vom 27. Juni 1996 über Abfälle geregelt. Sein Ziel ist der Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit vor schädlichen Auswirkungen von Abfällen. In Artikel 1 des Dekrets wird der Grundsatz der Abfallhierarchie in der wallonischen Rechtsordnung aufgestellt.
- (16) Auf der Grundlage des Dekrets von 1996 über Abfälle nahm die Region Wallonien den Erlass vom 14. Juni 2001 zur Förderung der Verwertung bestimmter Abfälle <sup>(10)</sup> (im Folgenden „Abfallverwertungserlass“) an. Anhang 1 des genannten Erlasses enthält ein Verzeichnis der Abfälle, die a priori als verwertbar angesehen werden. Im Anhang sind das zu verwertende Material, unabhängig davon, ob seine Nutzung einem Zertifikat unterliegt oder nicht, sowie die Umstände, unter denen die Abfälle verwertet werden, die Merkmale des Abfalls und die Verwertungsmethode(n) aufgeführt.
- (17) Mit dem Dekret vom 10. Mai 2012 <sup>(11)</sup> hat die Region Wallonien die Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates <sup>(12)</sup> über Abfälle (im Folgenden „Abfallrichtlinie“) umgesetzt. In dem Dekret wird der Begriff „Beseitigung“ definiert als jede Maßnahme, bei der es sich nicht um eine Verwertung handelt, auch wenn das Verfahren zur Nebenfolge hat, dass Stoffe oder Energie zurückgewonnen werden. Der Begriff „Verwertung“ wird wiederum definiert als 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.
- (18) Artikel 13 des Abfallverwertungserlasses sieht vor, dass andere ungefährliche Abfälle, die zum Zeitpunkt der Annahme des Erlasses nicht als verwertbar galten, verwertet werden können, sofern in der ministeriellen Genehmigungsentscheidung die Erzeugungsbedingungen, die Merkmale und die Art der Verwendung dieser Abfälle und gegebenenfalls ein Verwendungsnachweis angegeben sind. Dieser Artikel sieht die Ablehnung von Anträgen im Zusammenhang mit der Verwertung gefährlicher Abfälle vor.

### 2.4. Geltendes europäisches Umweltrecht

#### 2.4.1. Begriffe der Beseitigung und Verwertung im europäischen Recht

- (19) Die Begriffe „Abfallbeseitigung“, „Verwertung“ und „stoffliche Verwertung“ sind in der Abfallrichtlinie definiert.
- (20) „Verwertung“ bezeichnet „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 Funktion verwendet worden wären, oder die Abfälle so vorbereitet werden, dass sie diese Funktion erfüllen“. <sup>(13)</sup>
- (21) In der Abfallrichtlinie ist der Begriff „stoffliche Verwertung“ wie folgt definiert: „jedes Verwertungsverfahren, ausgenommen die energetische Verwertung und die Aufbereitung zu Materialien, die als Brennstoff oder anderes Mittel der Energieerzeugung verwendet werden sollen. Dazu zählen unter anderem die Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling und Verfüllung“. <sup>(14)</sup>

<sup>(9)</sup> Artikel 2 des Dekrets vom 19. Juni 2015 zur Änderung des Steuerdekrets vom 22. März 2007 über die Förderung der Abfallvermeidung und -verwertung in der Region Wallonien, Belgisches Staatsblatt vom 30. Juni 2015, S. 37691, in Kraft seit 1. Juli 2015.

<sup>(10)</sup> Erlass vom 14. Juni 2001 über die Förderung der Verwertung bestimmter Abfälle, Belgisches Staatsblatt vom 10. Juli 2001, S. 23859.

<sup>(11)</sup> Dekret zur Umsetzung der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, Belgisches Staatsblatt vom 29. Mai 2012, S. 30502, abrufbar unter: [https://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2012/05/29\\_1.pdf#Page46](https://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2012/05/29_1.pdf#Page46).

<sup>(12)</sup> Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (Abl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3).

<sup>(13)</sup> Artikel 3 Nummer 15 der Abfallrichtlinie.

<sup>(14)</sup> Artikel 3 Nummer 15a der Abfallrichtlinie.

- (22) „Verfüllung“ ist definiert als „jedes Verwertungsverfahren, bei dem geeignete nicht gefährliche Abfälle zum Zweck der Rekultivierung von Abgrabungen oder zu bautechnischen Zwecken bei der Landschaftsgestaltung verwendet werden. Die für die Verfüllung verwendeten Abfälle müssen Materialien, die keine Abfälle sind, ersetzen, für die vorstehend genannten Zwecke geeignet sein und auf die für die Erfüllung dieser Zwecke unbedingt erforderlichen Mengen beschränkt sein“. <sup>(15)</sup>
- (23) „Beseitigung“ ist definiert als „jedes Verfahren, das keine Verwertung ist, auch wenn das Verfahren zur Nebenfolge hat, dass Stoffe oder Energie zurück gewonnen werden“. <sup>(16)</sup>
- (24) Die in der Abfallrichtlinie festgelegte Abfallhierarchie wurde durch das Dekret vom 10. Mai 2012 <sup>(17)</sup> umgesetzt, in dem sie wie folgt definiert wird:

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

1. Vermeidung,
2. Vorbereitung zur Wiederverwendung,
3. Recycling,
4. sonstige Verwertung, z. B. energetische Verwertung,
5. Beseitigung. <sup>(18)</sup>“

- (25) In der Richtlinie 1999/31/EG <sup>(19)</sup> des Rates (im Folgenden „Deponierichtlinie“) werden Inertabfälle wie folgt definiert: „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“ <sup>(20)</sup>.
- (26) In der Deponierichtlinie wird auch anerkannt, dass nicht gefährliche Abfälle für landschaftspflegerische Arbeiten und Rekultivierungen geeignet sind: „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“ <sup>(21)</sup>.

#### 2.4.2. Einstufung als Abfallverwertungsmaßnahme

- (27) Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden „Gerichtshof“) <sup>(22)</sup> müssen zwei kumulative Bedingungen erfüllt sein, damit eine Maßnahme als Verwertungsmaßnahme im Sinne der Abfallrichtlinie eingestuft werden kann:
- (1) Der Hauptzweck der Maßnahme ist es sicherzustellen, dass Abfallmaterialien einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie andere Materialien ersetzen, die ansonsten zur Erfüllung dieser Funktion verwendet worden wären, und so die Schonung der natürlichen Ressourcen gefördert wird (Schonungsbedingung) <sup>(23)</sup>;
  - (2) die verwendeten Abfälle sind für diesen Zweck geeignet (Eignungsbedingung) <sup>(24)</sup>.

<sup>(15)</sup> Artikel 3 Nummer 17a der Abfallrichtlinie.

<sup>(16)</sup> Artikel 3 Nummer 19 der Abfallrichtlinie.

<sup>(17)</sup> Artikel 2 des Dekrets vom 10. Mai 2012.

<sup>(18)</sup> Artikel 4 Absatz 1 der Abfallrichtlinie.

<sup>(19)</sup> Richtlinie 1999/31/EG vom 26. April 1999 über Abfalldeponien (ABl. L 182 vom 16.7.1999 S. 1).

<sup>(20)</sup> Artikel 2 Buchstabe e des Deponierichtlinie.

<sup>(21)</sup> Erwägungsgrund 15 der Deponierichtlinie.

<sup>(22)</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 28. Juli 2016, Edilizia Mastrodonato, C-147/15, ECLI: EU:C:2016:606.

<sup>(23)</sup> In Fußnote 22 zitiertes Urteil, Randnummern 43 und 44.

<sup>(24)</sup> In Fußnote 22 zitiertes Urteil, Randnummer 45.

### 2.4.3. Schonungsbedingung

- (28) Nach Auffassung des Gerichtshofs liegt das entscheidende Merkmal einer Abfallverwertungsmaßnahme darin, dass ihr Hauptzweck darauf gerichtet ist, dass die Abfälle eine sinnvolle Aufgabe erfüllen können, indem sie andere Materialien ersetzen, die für diese Aufgabe hätten verwendet werden müssen, wodurch natürliche Ressourcen erhalten werden. <sup>(25)</sup>
- (29) Wie der Gerichtshof ausgeführt hat, folgt daraus, dass die Schonung der natürlichen Ressourcen der Hauptzweck der Verwertungsmaßnahme sein muss. Umgekehrt kann, wenn die Schonung natürlicher Ressourcen nur einen Nebeneffekt einer Maßnahme darstellt, deren Hauptzweck die Abfallbeseitigung ist, dies die Einstufung der Maßnahme als Beseitigungsmaßnahme nicht infrage stellen. <sup>(26)</sup>
- (30) Es ist daher zu prüfen, ob die in Rede stehende Maßnahme auch dann stattgefunden hätte, wenn solche Abfälle nicht zur Verfügung gestanden hätten und daher andere Materialien hätten verwendet werden müssen. <sup>(27)</sup>

### 2.4.4. Eignungsbedingung

- (31) Der Gerichtshof hat entschieden, dass eine Maßnahme nur dann als Verwertung eingestuft werden kann, wenn die Abfälle nach dem jüngsten Stand der wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse für diesen Zweck geeignet sind. <sup>(28)</sup>
- (32) Gemäß der Deponierichtlinie sind Inertabfälle für landschaftspflegerische Arbeiten und Rekultivierungen geeignet. <sup>(29)</sup> In Erwägungsgrund 15 der genannten Richtlinie wird auch anerkannt, dass nicht gefährliche Abfälle für landschaftspflegerische Arbeiten und Rekultivierungen sind: „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“.
- (33) In Artikel 3 Nummer 17a der Abfallrichtlinie wird auch bestätigt, dass die Verfüllung mit geeigneten nicht gefährlichen Abfällen erfolgt (siehe Erwägungsgrund 22).

## 2.5. Beschreibung der Gründe für die Einleitung des Verfahrens

- (34) Auf der Grundlage der zum Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens verfügbaren Informationen war die Kommission der Auffassung, dass die streitige Maßnahme, d. h. die Anwendung des ermäßigten Satzes für Verwertungsmaßnahmen anstelle des seit Februar 2009 für die Beseitigung geltenden vollen Satzes (siehe Erwägungsgründe 49, 50 und 51), im Rahmen der Tätigkeiten von Renewi im C.E.T. Mont-Saint-Guibert Zweifel an ihrer Einstufung als staatliche Beihilfe und ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt aufwarf.
- (35) In ihrem Einleitungsbeschluss äußerte die Kommission unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs in der Rechtssache C-147/15 Zweifel an der Geeignetheit der Einstufung des Betriebs des technischen Vergrabungszentrums durch die belgischen Behörden als Verwertungsmaßnahme. Auf der Grundlage der damals verfügbaren Informationen konnte nicht nachgewiesen werden, dass die Schonung der natürlichen Ressourcen im vorliegenden Fall der Hauptzweck der Maßnahme war. Insbesondere kann angesichts der Tatsache, dass die Herstellung der Kuppel aus anderen Materialien als Abfällen offenbar nicht in Betracht gezogen wurde, nicht geltend gemacht werden, dass Abfälle andere Materialien sinnvoll ersetzen würden. Angesichts der wissenschaftlich definierten technischen Merkmale, die die Materialien aufweisen mussten (hauptsächlich leicht, inert und nicht biologisch abbaubar) und der erforderlichen Mengen innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums (etwa 80 000 Tonnen über einige Jahre) erschien nur Fluff in ausreichender Menge geeignet und verfügbar.
- (36) Darüber hinaus war die Kommission aufgrund der zum Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens verfügbaren Informationen zu der Auffassung gelangt, dass Fluff im Hinblick auf die Einhaltung der Abfallhierarchie besser für die Verbrennung und die Energieerzeugung geeignet ist.

<sup>(25)</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 27. Februar 2002, Abfall Service AG (ASA)/Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie, C-6/00, ECLI:EU:C:2002:121, Randnummer 69.

<sup>(26)</sup> In Fußnote 22 zitiertes Urteil, Randnummer 39 und die dort angeführte Rechtsprechung.

<sup>(27)</sup> In Fußnote 22 zitiertes Urteil, Randnummern 43 und 44.

<sup>(28)</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 28. Juli 2016, Edilizia Mastrodonato, C-147/15, ECLI: EU:C:2016:606, Randnummer 45.

<sup>(29)</sup> Artikel 3 Absatz 2 der Deponierichtlinie.

- (37) In Anbetracht dieser Informationen kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes für Verwertungsmaßnahmen auf das Vergrabungszentrum einen selektiven Vorteil darstellen könnte. Die Kommission war daher der Auffassung, dass Renewi offenbar von einer steuerlichen Belastung befreit worden sei, die es normalerweise hätte tragen müssen, wenn seine Tätigkeiten als Abfallbeseitigung und nicht als Abfallverwertung behandelt worden wären. Darüber hinaus war die Kommission der Auffassung, dass die anderen in Artikel 107 Absatz 1 AEUV genannten Kriterien offensichtlich erfüllt sind.
- (38) Die in Rede stehende Maßnahme stellte daher möglicherweise eine staatliche Beihilfe dar.
- (39) Da die in Rede stehende Maßnahme vor ihrer Anmeldung bei der Kommission durchgeführt wurde, haben die wallonischen Behörden möglicherweise gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 108 Absatz 3 AEUV verstoßen.
- (40) Hinsichtlich der Vereinbarkeit der angeblich gewährten Beihilfe äußerte die Kommission Zweifel daran, ob die Anwendung des ermäßigten Satzes auf die von Renewi im C.E.T. Mont-Saint-Guibert durchgeführten Maßnahmen anstelle des für die Beseitigung auf Deponien geltenden Satzes i) einen mit Artikel 106 Absatz 2 AEUV vereinbaren Ausgleich für eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung darstellen oder ii) als mit den Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen von 2008 <sup>(30)</sup> oder 2014 <sup>(31)</sup> vereinbar erklärt werden könnte.
- (41) Angesichts der ihr damals vorliegenden Informationen und da die Vereinbarkeit der mutmaßlichen Beihilfe mit dem Binnenmarkt nicht festgestellt werden konnte, beschloss die Kommission, das förmliche Prüfverfahren einzuleiten.

### 3. STELLUNGNAHMEN DER REGION WALLONIEN

- (42) In Bezug auf die angebliche Einstufung der Maßnahme als staatliche Beihilfe ist die Region Wallonien der Ansicht, dass die Kriterien des Vorteils und der Selektivität nicht erfüllt sind. Sie ist der Ansicht, dass die Maßnahme gemäß den in den geltenden Rechtsvorschriften der EU und Walloniens festgelegten Kriterien korrekt als Verwertung eingestuft wurde. Die Maßnahmen wären in der Tat auch ohne geeignete Abfälle in ausreichender Menge durchgeführt worden (siehe Abschnitt 3.1); dann wären andere Materialien verwendet worden (siehe Abschnitt 3.3); und die verwendeten Abfälle waren für den Zweck geeignet (siehe Abschnitt 3.2).
- (43) Nach Ansicht der Region Wallonien ergibt sich das Fehlen einer Selektivität aus allgemeinen Steuervorschriften, die unterschiedslos für jedes Unternehmen entsprechend der Einstufung der Verwendungsart der Abfälle gelten. Die Einstufung einer Maßnahme als Verwertung oder Beseitigung erfolgt ohne Ermessensspielraum, da die Entscheidung des Umweltministers Teil eines förmlichen Verfahrens ist und auf einer eingehenden Prüfung der vom Antragsteller für die Registrierung der Abfallverwertung vorgelegten Unterlagen und Informationen durch die wallonische Verwaltung beruht.

#### 3.1. Die rechtliche Verpflichtung zur Stilllegung und Rekultivierung des C.E.T. Mont-Saint-Guibert

- (44) In ihrer ergänzenden Stellungnahme vom 17. Dezember 2020 weist die Region Wallonien darauf hin, dass nach dem Erlass vom 27. Februar 2003 über die sektoriellen Bedingungen für den Betrieb von technischen Vergrabungszentren (im Folgenden „Erlass über die sektoriellen Bedingungen“) <sup>(32)</sup> ausnahmslos alle Betreiber von technischen Vergrabungszentren in der Region Wallonien verpflichtet seien, ihre Standorte kuppelförmig zu gestalten, um ein Gefälle von mindestens 3 % nach der Ablagerung zu gewährleisten und den Ablauf des Regenwassers in die Gräben über das technische Vergrabungszentrum hinaus zu ermöglichen.
- (45) Seit 2004 wird das C.E.T. Mont-Saint-Guibert auf der Grundlage einer Globalgenehmigung vom 10. Mai 2004 (im Folgenden „Globalgenehmigung“), die von der Region Wallonien erteilt wurde und bis zum 20. November 2014 (als Betriebsgenehmigung) gültig ist, verwaltet.
- (46) Das C.E.T. Mont-Saint-Guibert ist in eine Reihe von Sektoren unterteilt.

<sup>(30)</sup> Mitteilung der Kommission — Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen (ABl. C 82 vom 1.4.2008, S. 1).

<sup>(31)</sup> Mitteilung der Kommission — Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 (ABl. C 200 vom 28.6.2014, S. 1).

<sup>(32)</sup> Belgisches Staatsblatt vom 13. März 2003, S. 11486.; abrufbar unter: [http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10\\_1.pdf#Page68](http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10_1.pdf#Page68).

- (47) Bei der Erteilung der Globalgenehmigung hat der wallonische Umweltminister
- die vollständige Rekultivierung von Sektor 1 durch Verwertungsmaßnahmen auf der Grundlage einer detaillierten Untersuchung der zu behandelnden Materialien oder Abfälle verlangt, um geeignete Profile zu erstellen, wobei eine optimale Verbindung zu den Sektoren 2 bis 8 des technischen Vergrabungszentrums gewährleistet werden musste,
  - Renewi die Genehmigung für den Betrieb der Sektoren 2 bis 8 des technischen Vergrabungszentrums erteilt,
  - Renewi aufgefordert, auf Abfallverwertung zurückzugreifen, wenn die Zielhöhe von 161 Metern nach der Ablagerung nicht im gesamten technischen Vergrabungszentrum erreicht wurde.
- (48) Im Hinblick auf die Stilllegung des technischen Vergrabungszentrums am 21. November 2014 begannen die Arbeiten zur Rekultivierung (um das technische Vergrabungszentrum wie eine Kuppel zu formen) und zur Abdeckung <sup>(33)</sup> (ab Februar 2009 für Sektor 1 und ab November 2011 für die Sektoren 2 bis 8). Die Region weist darauf hin, dass die Vorbereitung der Stilllegung eines technischen Vergrabungszentrums, um einen effizienteren Rekultivierungsprozess zu ermöglichen, bei gleichzeitiger Fortsetzung des Beseitigungsbetriebs in der Abfallwirtschaft sehr üblich ist. Während des Betriebs eines technischen Vergrabungszentrums werden einige Bereiche des technischen Vergrabungszentrums, die nicht mehr zur Beseitigung freigegeben sind, für Rekultivierungsmaßnahmen vorbereitet, während andere Bereiche des technischen Vergrabungszentrums weiterhin genutzt werden. Für diese Rekultivierungsmaßnahmen waren Verwertungszertifikate erforderlich, mit denen Renewi die Verwendung bestimmter Arten verwertbarer Abfälle gestattet wurde, die nicht in Anhang 1 des Abfallverwertungserlasses aufgeführt sind. Alle Registrierungen und Zertifikate bestätigen den Hauptzweck der betreffenden Tätigkeiten und weisen darauf hin, dass die Verwertung von Fluff Teil des Prozesses der landschaftspflegerischen Arbeiten und Rekultivierungen im C.E.T. Mont-Saint-Guibert ist.
- (49) Da die Verwertung von Abfällen im Zusammenhang mit der Stilllegung des technischen Vergrabungszentrums Renewi durch die besonderen Bedingungen der Globalgenehmigung auferlegt wurde, beantragte das Unternehmen die Registrierung, die es am 30. November 2005 zusammen mit dem entsprechenden Verwertungszertifikat Nr. 2005/13/73/3/4 für die Auffüllung des Sektors 1 erhielt. Im Verwertungszertifikat heißt es, dass die zur Verwertung zugelassenen Abfälle „eine geeignete Dichte aufweisen müssen, um eine übermäßige Ablagerung der Abfallmasse zu vermeiden und stabile Hanglagen zu gewährleisten, um Regenwasserabfluss zu ermöglichen“. Bei den betreffenden Abfällen handelte es sich um „nicht gefährliche und inerte Abfälle der Codes 1701 07 — behandelte Gemische aus Beton, Ziegeln, Fliesen und Keramik, 170795 — behandelte Bau- und Abbruchabfälle, 191204 — zerkleinerte Reifen und Gummilamellen, 191212 — nicht biologisch abbaubares Fluff und 200307 — zerkleinerter Sperrmüll“.
- (50) Letztlich wurden jedoch die Registrierung und die Zertifikate mit einer Gültigkeitsdauer von drei Jahren nie in Anspruch genommen, da die Vorbereitungsarbeiten zur Durchführung der Verwertungsmaßnahmen im Sektor 1 erst im Dezember 2008 abgeschlossen waren.
- (51) So konnten Verwertungsmaßnahmen im Sektor 1 erst im Februar 2009 beginnen, wie aus einem Schreiben vom 3. August 2009 hervorgeht, in dem Renewi beim Wallonischen Amt für Abfälle (Office wallon des déchets) eine neue Registrierung und ein neues Nutzungszertifikat beantragte. Auf der Grundlage der am 18. Dezember 2008 erlangten Registrierung und des Nutzungszertifikats konnte die Verwertung im Sektor 1 beginnen. Mit dieser neuen Registrierung und diesem neuen Nutzungszertifikat, die bis zum 31. Dezember 2009 gültig waren, wurden Verwertungsmaßnahmen für dieselben Abfälle wie bisher (siehe Erwägungsgrund 49) für die Auffüllung des Sektors 1 genehmigt. Renewi konnte daher erst im Februar 2009 in den Genuss des ermäßigten Steuersatzes für als Verwertung eingestufte Maßnahmen kommen.
- (52) Angesichts der Verzögerung der Rekultivierung und der landschaftspflegerischen Arbeiten im Sektor 1 mussten die Registrierung und das Zertifikat am 10. November 2009 erneut um drei Jahre verlängert werden, und zwar mit der Registrierung und dem Zertifikat Nr. 2009/13/73/3/4, gültig bis zum 31. Dezember 2011. Am selben Tag wurden eine neue Registrierung und ein neues Zertifikat Nr. 2009/13/114/3/4 (gültig bis zum 31. Dezember 2011) ausgestellt, die Renewi ermächtigen, neben „nicht gefährlichen und inerten Abfällen der Codes 1701 07 — behandelte Gemische aus Beton, Ziegeln, Fliesen und Keramik, 170795 — behandelte Bau- und Abbruchabfälle, 191204 — zerkleinerte Reifen und Gummilamellen, 191212 — nicht biologisch abbaubares Fluff und 200307 — zerkleinerter Sperrmüll“ auch brennbares Fluff unter dem Code 1912 10 zu verwerten.

<sup>(33)</sup> Beim „Abdecken“ wird auf jede Abfallschicht eine Abdichtungs-/Drainagefolie gelegt.

- (53) Sowohl brennbares Fluff als auch nicht biologisch abbaubares Fluff gehören zu den Kategorien 191210 — „brennbare Abfälle (Brennstoffe aus Abfällen)“ und 191212 — „sonstige Abfälle (einschließlich Materialmischungen) aus der mechanischen Behandlung von Abfällen mit Ausnahme derjenigen, [die gefährliche Stoffe enthalten]“, die im Erlass der Wallonischen Regierung vom 10. Juli 1997 <sup>(34)</sup> zur Festlegung eines Abfallkatalogs beschrieben sind. Diese beiden Kategorien — 191210 und 191212 — gelten in diesem Erlass als nicht gefährliche Abfälle.
- (54) Gemäß dem Erlass zur Festlegung eines Abfallkatalogs gehören sowohl brennbares Fluff als auch nicht biologisch abbaubares Fluff zu der Kategorie „nicht biologisch abbaubare Abfälle, die mit biologisch abbaubaren organischen Abfällen im Rahmen der Vergrabung in technischen Vergrabungszentren kompatibel sind“, sofern sie nicht mit biologisch abbaubaren organischen Abfällen reagieren oder die Wirksamkeit der Rückgewinnung von Gasen beeinträchtigen können. <sup>(35)</sup> Die Region Wallonien führt aus, der Begriff „brennbar“ ergebe sich allein daraus, dass diese neue Abfallart in eine der in der wallonischen Regelung aufgeführten bestehenden Abfallarten einzuordnen sei und dass es angesichts ihres Heizwerts sinnvoll gewesen sei, diese Art von Fluff mit Abfällen, die unter den Code 1912 10 — „brennbare Abfälle (Brennstoffe aus Abfällen)“ — fallen, zu klassifizieren. Der Begriff „brennbar“ bedeutet nur, dass diese Art von Fluff einen bestimmten unteren Heizwert hat, nicht aber, dass dieser Brennwert speziell für Verbrennungsmaßnahmen geeignet ist, sei es in Verbrennungsanlagen oder in Zementöfen. Um in den meisten Verbrennungsanlagen akzeptiert zu werden, muss der Abfall einen Hu von etwa 10 000-12 000 kJ/kg oder — bei kleinen Mengen — höchstens 13 000 kJ/kg aufweisen. Die Verbrennung von Abfällen mit einem höheren Heizwert führt zu einem übermäßigen Leistungsrückgang der Öfen. Das für die Verwertung im C.E.T. Mont-Saint-Guibert verwendete Fluff hat jedoch einen Hu von 14 100 kJ/kg <sup>(36)</sup>.
- (55) Nach den Angaben der Region Wallonien wurden von den Abfällen, für die Renewi Verwertungszertifikate erhalten hat, ab Februar 2009 nur nicht biologisch abbaubares Fluff und zerkleinerter Sperrmüll tatsächlich für Verwertungszwecke im Sektor 1 verwendet. Brennbares Fluff wurde erst ab 2010 verwendet.
- (56) Zwischen Februar 2009 und Dezember 2009 wurde zerkleinerter Sperrmüll <sup>(37)</sup> in begrenzten Mengen <sup>(38)</sup> im technischen Vergrabungszentrum verwendet. Sperrmüll darf seit dem 1. Januar 2010 gemäß dem Erlass der Wallonischen Regierung zur Untersagung der Zuweisung bestimmter Abfälle in technische Vergrabungszentren nicht mehr in technische Vergrabungszentren gebracht werden <sup>(39)</sup>.
- (57) In den Sektoren 2 bis 8 gestattete die Globalgenehmigung Renewi die Gestaltung des technischen Vergrabungszentrums wie eine Kuppel mit einer maximalen Höhe vor der Ablagerung von 167 m und einer Endhöhe nach der Ablagerung von 161 Metern über dem Meeresspiegel. Am Ende der Maßnahme musste das Gefälle der Kuppel nach der Ablagerung zwischen 3 % und 14 % betragen. <sup>(40)</sup>
- (58) Die Globalgenehmigung sieht für den Fall, dass die Zielhöhe von 161 Metern nicht erreicht wird, vor, dass der Betreiber das technische Vergrabungszentrum mit Materialien auffüllt, die den im Erlass zur Förderung der Verwertung bestimmter Abfälle festgelegten Bedingungen und Merkmalen der Verwertungsmaßnahmen entsprechen, damit diese Höhe sicher erreicht wird.
- (59) Während des Betriebs des technischen Vergrabungszentrums wurden in der Region Wallonien durch den Erlass der Wallonischen Regierung, mit dem die Deponierung bestimmter Abfälle verboten wurde, aufeinanderfolgende Verbote der Beseitigung bestimmter Abfälle in technischen Vergrabungszentren erlassen. <sup>(41)</sup>

<sup>(34)</sup> Siehe Erlass der Wallonischen Regierung vom 10. Juli 1997 zur Festlegung eines Abfallkatalogs, Belgisches Staatsblatt vom 30. Juli 1997, abrufbar unter: <http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/decat026.htm>, (Erlass zur Festlegung eines Abfallkatalogs).

<sup>(35)</sup> Siehe Artikel 11/2 des Erlasses zur Festlegung eines Abfallkatalogs.

<sup>(36)</sup> Analysebericht der Agrolab Group vom 28. Januar 2014.

<sup>(37)</sup> In Artikel 2 Absatz 2 des Erlasses der Wallonischen Regierung vom 5. März 2008 über die Bewirtschaftung der Abfälle aus der gewöhnlichen Tätigkeit der Haushalte und die Deckung der diesbezüglichen Kosten wird der Begriff „Sperrmüll“ definiert. „Sperrmüll“ ist jeglicher Abfall, der nicht in einen Sammelsack oder -behälter von 60 Litern passt. Im weiteren Sinne umfasst der Begriff „Sperrmüll“ alle Abfälle, die zu groß (größer als ein Würfel mit Seitenlängen von 30 Zentimetern) und/oder zu schwer sind, um in einen (60-Liter-)Beutel oder einen mit einem Chip ausgestatteten Behälter zu passen, der nicht Gegenstand einer selektiven Sammlung ist (z. B.: Matratzen, Bettroste, demontierte Möbel, Linoleum, Teppiche, Tapeten). Es sei darauf hingewiesen, dass es sich bei dem Sperrmüll, der im technischen Vergrabungszentrum verwendet wurde, um zerkleinerten Sperrmüll handelte.

<sup>(38)</sup> 9 307 Tonnen im Jahr 2009, gegenüber 16 902 Tonnen nicht biologisch abbaubarem Fluff.

<sup>(39)</sup> Erlass der Wallonischen Regierung vom 18. März 2004 zur Untersagung der Zuweisung bestimmter Abfälle in technische Vergrabungszentren und zur Festlegung der Kriterien für die Annahme der Abfälle in technischen Vergrabungszentren, geändert durch den Erlass der Wallonischen Regierung vom 7. Oktober 2010, abrufbar unter: <http://environnement.wallonie.be/legis/dechets/decen008.htm>.

<sup>(40)</sup> Artikel 18 Unterabsatz 5 der besonderen Bedingungen der Globalgenehmigung.

<sup>(41)</sup> Siehe Fußnote 39.

- (60) Dieser Erlass untersagt somit die Vergrabung bestimmter Abfallarten, insbesondere bestimmter gefährlicher Abfälle, sowie ganzer gebrauchter Reifen, getrennt gesammelter Abfälle und Metallabfälle in technischen Vergrabungszentren.
- (61) Durch diese aufeinanderfolgenden Verbote wurden die im C.E.T. Mont-Saint-Guibert beseitigten Abfallmengen verringert, sodass Renewi gezwungen war, sich an einen sich ständig wandelnden Markt anzupassen, auf dem die Menge der zu beseitigenden Abfälle weiter zurückging. Nach Angaben der Region Wallonien wurde zwischen 2009 und 2010 eine Verringerung der beseitigten Abfallmengen um 212 000 Tonnen verzeichnet.
- (62) Ab 2004 musste Renewi daher jedes Jahr nach alternativen Wegen suchen, um unterschiedliche Abfallströme zu erhalten, damit das endgültige Profil erreicht werden konnte, das in der Globalgenehmigung gemäß dem Erlass über die sektoriellen Bedingungen <sup>(42)</sup> vorgegeben war. In den Jahren 2013 und 2014 konnte Renewi beispielsweise eine erhebliche Menge an Glasfaserabfällen und Abfällen aus der Zerstörung von Autowracks und Schrott zur Beseitigung im C.E.T. Mont-Saint-Guibert gewinnen.
- (63) Die Region Wallonien weist auch auf den besonderen hydrogeologischen Kontext des Standorts hin, der durch ein hohes Maß an Anfälligkeit gekennzeichnet ist, da ein erhebliches Risiko der Verschlechterung der Grundwasserqualität durch die Infiltration von Sickerwasser besteht, was die Möglichkeiten der Nutzung dieses Wassers für die Trinkwassergewinnung ernsthaft gefährdet. Dieser schwierige Kontext führte zur Einsetzung eines Wissenschaftlichen Ausschusses, der den Behörden bei Entscheidungen über das C.E.T. Mont-Saint-Guibert Empfehlungen erteilen soll.
- (64) Die Region Wallonien weist darauf hin, dass eine Erneuerung der Betriebsgenehmigung für das C.E.T. Mont-Saint-Guibert angesichts der festgestellten Umweltprobleme nicht möglich gewesen sei. Es sei auch nicht möglich gewesen, die Abfallmengen, die in das technische Vergrabungszentrum verbracht werden müssten, zu verringern, um die in der wallonischen Regelung festgelegten Mindestanforderungen an das Gefälle zu erfüllen.
- (65) Wie die Region Wallonien hervorhebt, musste mit der Planung der Stilllegung des Standorts bereits 2011 begonnen werden, um die tatsächliche Stilllegung bis zum 21. November 2014 sicherzustellen. Von diesem Punkt an hat der Wissenschaftliche Ausschuss besonderes Augenmerk auf die Notwendigkeit gelegt, das endgültige Profil so zu definieren, dass Gefälle im technischen Vergrabungszentrum erreicht werden, die verhindern, dass eine unterschiedliche Ablagerung zu einer Stagnation des Oberflächenwassers führt, das in die Entwässerungsgräben fließen sollte. Mit demselben Ziel hat der Wissenschaftliche Ausschuss bei der Rekultivierung des Standorts die Verwendung von Abfällen vorgeschrieben, die „so leicht wie möglich“ waren, um eine übermäßige Ablagerung zu vermeiden.
- (66) Die Region Wallonien weist darauf hin, dass das Profil des technischen Vergrabungszentrums nach der Ablagerung zu dem Zeitpunkt, als Anfang 2011 beschlossen worden sei, das technische Vergrabungszentrum stillzulegen, an einigen Stellen ein Gefälle von weniger als 3 % aufgewiesen habe und daher nicht den Anforderungen von Artikel 16 Unterabsatz 5 des Erlasses über die sektoriellen Bedingungen entsprach. Dieses Profil musste daher umgestaltet werden, um die Grenze für das Mindestgefälle von 3 % einzuhalten. Die vom Wissenschaftlichen Ausschuss in seiner Stellungnahme vom 11. März 2011 entwickelten Modelle ermöglichten es, die Mindestabfallmengen zu berechnen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass i) die Kuppel ein durchschnittliches Hanggefälle von mindestens 3 % nach der Ablagerung auf dem gesamten Standort aufweist und ii) ein durchschnittliches Hanggefälle von höchstens 14 % auf dem gesamten Gelände, um die Stabilität der Abfallmasse zu gewährleisten. Das für die Stilllegung des technischen Vergrabungszentrums erforderliche Endvolumen an Abfällen wurde somit um 76 401 m<sup>3</sup> verringert.
- (67) Am 28. Juni 2011 stellte Renewi nach der Entscheidung über die Stilllegung des Standorts gemäß den in der Globalgenehmigung festgelegten Bedingungen und auf der Grundlage der Empfehlungen des Wissenschaftlichen Ausschusses in seinem Bericht vom 11. März 2011 einen Antrag auf Registrierung der Verwertung nicht gefährlicher Abfälle der Typen 191210 — brennbares Fluff und 191212 — nicht biologisch abbaubares Fluff zur Verwertung im Zusammenhang mit der Stilllegung des gesamten C.E.T. Mont-Saint-Guibert.

<sup>(42)</sup> Belgisches Staatsblatt vom 13. März 2003, S. 11486.; abrufbar unter: [http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10\\_1.pdf#Page68](http://www.ejustice.just.fgov.be//mopdf/2003/03/10_1.pdf#Page68).

- (68) Auf der Grundlage der Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Ausschusses und unter Einhaltung der in der Globalgenehmigung enthaltenen Bedingungen erteilte der Umweltminister Renewi im Anschluss an das bereits eingeleitete Stilllegungsverfahren für den Sektor 1 am 4. November 2011 die Registrierung Nr. 2011/13/132/3/4 und das entsprechende Verwertungszertifikat, mit dem die Verwertung von Fluff für einen Zeitraum von fünf Jahren im Rahmen der Stilllegung des gesamten C.E.T. Mont-Saint-Guibert genehmigt wurde. So erlaubten die neue Registrierung und das neue Zertifikat die Verwertung von brennbarem und nicht biologisch abbaubarem Fluff im Rahmen der Stilllegung des gesamten technischen Vergrabungszentrums, einschließlich des Sektors 1, der dann in den allgemeinen Prozess der Stilllegung des technischen Vergrabungszentrums einbezogen wurde.
- (69) Mit Beschluss vom 18. August 2015 (Registrierung und Nutzungszertifikat Nr. 2015/13/223/3/4) wurde diese Registrierung und das Nutzungszertifikat, die sich zunächst auf die Gestaltung der Stätte wie eine Kuppel bezogen, erneuert. Dieses Zertifikat war bis zum 18. August 2020 gültig, wobei die Gültigkeitsdauer nach Ansicht der Region Wallonien durch die erheblichen Mengen an Materialien, die zur Vervollständigung der Kuppel erforderlich seien, gerechtfertigt sei (in Übereinstimmung mit dem Nutzungszertifikat wurde Renewi gestattet, bis zu 400 000 Tonnen Fluff zu verwerten). Die „Kuppel“ wurde im November 2019, also vor Ablauf des Nutzungszertifikats, fertiggestellt.
- (70) Sowohl die Registrierung Nr. 2011/13/132/3/4 als auch das damit verbundene Verwertungszertifikat und die Registrierung Nr. 2015/13/223/3/4 sowie das entsprechende Nutzungszertifikat ermöglichten landschaftspflegerische Arbeiten im technischen Vergrabungszentrum im Einklang mit der Globalgenehmigung (um eine übermäßige Ablagerung der Abfallmasse zu vermeiden und ein ausreichend stabiles Hanggefälle zu gewährleisten, um den natürlichen Regenwasserabfluss zu ermöglichen).
- (71) Die Rekultivierungsphase in Form einer Abdeckung der Sektoren 2 bis 8 begann im Jahr 2020 nach Fertigstellung der Kuppel. Die Region Wallonien weist darauf hin, dass die Rekultivierung ursprünglich unter Verwendung von Materialien erfolgt sei, die der Registrierung Nr. 2016/616/3/4 entsprächen, die am 26. Oktober 2026 auslaufe. Die unter die Registrierung Nr. 2016/616/3/4 fallenden Abfälle entsprechen den in Anhang 1 des Abfallverwertungserlasses aufgeführten Abfällen.
- (72) In ihren Ausführungen vom 3. Mai 2021 wiederholt die Region Wallonien ihre Auffassung, dass die in Rede stehenden Maßnahmen aufgrund der rechtlichen Verpflichtung, das technische Vergrabungszentrum stillzulegen und zu rekultivieren, auch ohne Nutzung der Abfälle durchgeführt worden wären.

### **3.2. Fluff als wichtigste Art von Abfällen, die für die Rekultivierung geeignet sind, und zerkleinerter Sperrmüll**

- (73) Die Region Wallonien bestätigt ferner, dass auf der Grundlage einer Studie der Beratungsfirma Greisch, die am 31. Oktober 2002 vorgelegt wurde (im Folgenden „Greisch-Studie“) <sup>(43)</sup>, lange vor der Stilllegung des technischen Vergrabungszentrums beschlossen worden sei, Abfälle für Rekultivierungsmaßnahmen zu verwenden, „um zu vermeiden, dass eine derart große Menge ‚hochwertiger‘ Materialien einem technischen Vergrabungszentrum zugeführt wird“. In der Greisch-Studie heißt es, dass die Abfälle „idealerweise in großen Mengen verfügbar (100 000 m<sup>3</sup>), leicht zu verarbeiten, leicht, wasserdicht und fäulnissicher sein“ sollten.
- (74) Die Entscheidung, Abfälle anstelle von Primärmaterialien wie Lavagestein zu verwenden, wurde später in die Globalgenehmigung aufgenommen.
- (75) Da die Globalgenehmigung die Durchführung von Verwertungsmaßnahmen im Hinblick auf die Stilllegung des Sektors 1 erforderte, nahm der Wissenschaftliche Ausschuss am 23. Juni 2005 eine Stellungnahme an, in der er die technischen Eigenschaften festlegte, die für die Auffüllung des Sektors 1 erforderlich sind. Diese Stellungnahme wurde am 28. März 2006 erneut herausgegeben.
- (76) Das von Renewi angeforderte Verwertungszertifikat Nr. 2005/13/73/3/4 besagt, dass die zur Verwertung zugelassenen Abfälle „eine geeignete Dichte aufweisen müssen, um eine übermäßige Ablagerung der Abfallmasse zu vermeiden und ein stabiles Hanggefälle zu gewährleisten, um Regenwasserabfluss zu ermöglichen“. Nicht biologisch abbaubares Fluff wies diese Eigenschaften auf (siehe Erwägungsgrund 49). Mit dem Nutzungszertifikat vom 18. Dezember 2008 und den nachfolgenden Zertifikaten (siehe Erwägungsgründe 51 und 52) wurde auch die Nutzung von Fluff (nicht biologisch abbaubar und brennbar) mit der Begründung genehmigt, dass es die technischen Merkmale aufweise, die für die Stilllegung des Sektors 1 geeignet seien.
- (77) Im Dezember 2009 heißt es in einem technischen Vermerk des Wissenschaftlichen Ausschusses über die „Rekultivierung von Sektor 1“, dass die Abfälle, die für die Rekultivierung von Sektor 1 verwendet werden sollen, Fluff sein müssen (d. h. Kunststoffabfälle, Rückstände aus der Sortierung und Vorbehandlung von Abfällen).

<sup>(43)</sup> Die Region Wallonien erklärt, dass diese Studie in die Globalgenehmigung von 2004 aufgenommen wurde.

- (78) Am 11. März 2011 legte der Wissenschaftliche Ausschuss in einer Stellungnahme die vorläufigen technischen Überlegungen zur Überprüfung der zur Vermeidung von Absenkungen erforderlichen Gefälle und Profile des technischen Vergrabungszentrums vor, die auf der Grundlage genauer topografischer Erhebungen, die Ende 2010 durchgeführt worden waren, erstellt worden waren. Auf dieser Grundlage wird in dem Dokument weiter erläutert, dass die Materialien von geringer Dichte, nicht biologisch abbaubar und fäulnissicher sein müssen (um Absenkungen zu vermeiden) und durchlässig sein müssen (um den Durchgang von Wasser und Gasen zu ermöglichen). Der entsprechende Auszug ist nachstehend wiedergegeben:

„Drei Merkmale sind hervorzuheben:

1. Dichte. Im korrigierten Profil des technischen Vergrabungszentrums erreichten 51 % der Fläche bereits die endgültige Einstufung „VOR der Ablagerung“. An einigen Stellen findet bereits seit einiger Zeit eine Ablagerung statt. Auch die neu hinzukommenden Materialien werden sich mit der Zeit verdichten. Derzeit wird es daher als geeignet erachtet, möglichst leichte Materialien hinzuzufügen, wie z. B. Verwertungsmaterialien, um die Absenkung zu begrenzen. Die Nutzung anderer, schwererer Materialien, wie Abfälle aus Rekultivierungsarbeiten, kann nicht ausgeschlossen werden. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass solche Materialien zu einer Zunahme der Absenkung führen werden.
  2. Formstabilität. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Auffüllung des technischen Vergrabungszentrums sollten nicht biologisch abbaubare Materialien verwendet werden, um andere Arten von Absenkungen zu vermeiden, die sich aus einer Verringerung des Volumens ergeben.
  3. Durchlässigkeit. Die verwendeten Materialien sollten zu einer Abfallmasse führen, die den Durchgang von Wasser und Biogas ermöglicht.“
- (79) In Anbetracht dieser technischen Merkmale und im Einklang mit den sukzessiven Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Ausschusses, in denen die in der Globalgenehmigung enthaltenen Verpflichtungen zum Ausdruck kommen, wurde Fluff in der Stellungnahme als die wichtigste Art von Abfällen genannt, die für das Verfahren geeignet sind. Die Region Wallonien weist zudem darauf hin, dass die technischen Merkmale, die objektiv unter Berücksichtigung der Umweltprobleme ermittelt worden seien, zur Auswahl der zu verwendenden Abfallart geführt hätten und nicht umgekehrt (d. h. das Fluff sei nicht zuerst ausgewählt worden, und seine spezifischen Merkmale seien dann als Grundlage für die Festlegung der technischen Merkmale herangezogen worden).
- (80) Die Region Wallonien führt an, dass im Hinblick auf die Schonung der Ressourcen von Beginn des Verfahrens zur Stilllegung des technischen Vergrabungszentrums an beschlossen worden sei, Abfälle vorzubehandeln, damit sie von Nutzen sein könnten. Da jedoch keine Abfälle oder Materialien zur sofortigen Nutzung zur Verfügung standen, war es erforderlich, vorhandene Materialien/Abfälle zu produzieren oder vorzubehandeln, um sie sinnvoll zu verwenden.
- (81) So wurde das Fluff speziell für die Rekultivierung des Standorts Mont-Saint-Guibert erzeugt und angepasst.
- (82) Die Region Wallonien weist ferner darauf hin, dass die Nutzung von Fluff im Einklang mit dem im Abfallverwertungserlass vorgesehenen Abfallverwertungsverfahren sorgfältig geprüft worden sei. Das im vorliegenden Fall in Rede stehende Fluff wurde als ungefährlicher Abfall im Sinne des Erlasses zur Festlegung eines Abfallkatalogs (siehe Erwägungsgrund 53) und aller Renewi ausgestellten Registrierungen und Zertifikate angesehen. Der ungefährliche Charakter der Abfälle wurde als Voraussetzung dafür angesehen, dass die Abfälle für Verwertungsmaßnahmen geeignet sind. So ist in Artikel 13 Absatz 1 des Abfallverwertungserlasses vorgesehen, dass „[d]er Minister ... die Aufwertung von nicht gefährlichen Abfällen, die nicht in der Anlage I angeführt werden, sowie andere Aufwertungen von nicht gefährlichen Abfällen, als diejenigen, die in der Anlage I des vorliegenden Erlasses vorgesehen sind, für jede Person fördern [kann], die einen Registrierungsantrag gemäß dem durch den vorliegenden Erlass festgelegten Verfahren eingereicht hat“.
- (83) Nach Angaben der Region Wallonien hat Fluff mehrere Eigenschaften mit Inertabfällen gemeinsam. Die Region Wallonien stuft es daher als „nicht biologisch abbaubare Abfälle, die mit biologisch abbaubaren organischen Abfällen im Rahmen der Vergrabung in technischen Vergrabungszentren kompatibel sind“, ein, da es nicht mit biologisch abbaubaren organischen Abfällen reagieren oder die Wirksamkeit der Rückgewinnung von Gasen beeinträchtigen kann (siehe Erwägungsgrund 54). Nach Ansicht der Region Wallonien ähnelt die letztgenannte Eigenschaft des Fluffs der Definition von Inertabfällen, da diese Eigenschaft auch Abfälle betreffe, „die keine andere physikalische oder chemische Reaktion hervorrufen, nicht biologisch abbaubar sind und andere Stoffe, mit denen sie in Berührung kommen, nicht in einer Weise beeinträchtigen, die geeignet ist, eine Umweltverschmutzung zu verursachen oder die menschliche Gesundheit zu schädigen“. <sup>(44)</sup>.

<sup>(44)</sup> Siehe Definition von Inertabfällen in der Deponierichtlinie, Artikel 2 Buchstabe e und im Dekret über die Abfälle, Artikel 2 Absatz 6.

- (84) Die Region Wallonien weist zudem darauf hin, dass gemäß Artikel 23 der Abfallrichtlinie jede Anlage, die Abfälle energetischer Verwertung verbrenne, sicherstellen müsse, dass bei den Verwertungsmaßnahmen „ein hoher Grad an Energieeffizienz erreicht wird“. In diesem Zusammenhang weisen die wallonischen Behörden darauf hin, dass der Heizwert von Fluff zu hoch sei (14 000 kJ/kg, während aus Abfall gewonnene Brennstoffe einen Heizwert zwischen 10,5 und 11,5 kJ/kg hätten), um in Verbrennungsanlagen und Zementöfen verbrannt zu werden, sodass es unmöglich gewesen wäre, es zur energetischen Verwertung zu verbrennen. Die Region Wallonien macht ferner geltend, dass die Abfallhierarchie keine Rangfolge zwischen energetischer Verwertung und stofflicher Verwertung vorschreibe.
- (85) Hinsichtlich des in der Zeit von Februar 2009 bis Dezember 2009 verwendeten zerkleinerten Sperrmülls weist die Region Wallonien darauf hin, dass er alle erforderlichen technischen Merkmale aufwies, da er eine geringe Dichte (0,6 Tonnen/m<sup>3</sup> nach der Verdichtung) aufwies, nicht biologisch abbaubar und fäulnissicher sei (Absenkungen verhindere und keine Gefahr einer Abfallzersetzung berge), durchlässig sei (damit Wasser und Gase durchdringen könnten) und in ausreichender Menge geliefert und zerkleinert werden könne. Zerkleinerter Sperrmüll wurde daher als technisch geeignet angesehen.

### 3.3. Sonstiges Material, das zum Zeitpunkt der Maßnahme zur Verfügung steht

- (86) Die Entscheidung, Abfälle anstelle von Primärmaterialien zur Schonung der natürlichen Ressourcen zu nutzen, bedeutet jedoch nicht, dass es keine wirklichen Alternativen zur Nutzung von Abfällen für die Rekultivierung des Standorts gebe. Das Vorhandensein alternativer Lösungen ermöglicht somit die Feststellung, ob Fluff und zerkleinerter Sperrmüll für sinnvolle Zwecke verwendet wurden und ob die Rekultivierung des Geländes in jedem Fall stattgefunden hätte, unabhängig davon, ob geeignete Abfälle in ausreichender Menge zur Verfügung gestanden hätten.
- (87) Die Region Wallonien erläutert in ihren Ausführungen vom 3. Mai 2021, dass sie nicht auf die Frage eingehen musste, welche Rohstoffe als Alternative zu Abfällen verwendet werden sollten, da geeignete Abfälle (in Bezug auf Dichte, fehlende biologische Abbaubarkeit, Fäulnisbeständigkeit und Durchlässigkeit) während des gesamten Zeitraums in ausreichender Menge für die Rekultivierung des technischen Vergrabungszentrums zur Verfügung standen (hauptsächlich Fluff und zerkleinerter Sperrmüll). Die Region Wallonien weist jedoch darauf hin, dass, wenn sich eine solche Frage gestellt hätte, ab Beginn der Rekultivierungsarbeiten im Februar 2009 alternative Materialien in ausreichender Menge für die Rekultivierung des gesamten technischen Vergrabungszentrums verfügbar gewesen wären. Die Region Wallonien ist der Auffassung, dass im vorliegenden Fall Argex (ein Primärmaterial aus leichten Blähtonkörnern, hergestellt aus natürlichem Rohton, der anschließend verarbeitet werde) und verschiedene Schaumarten (Polyurethanschaum, expandierte Polystyrolblöcke oder Füllschäume) aufgrund ihrer technischen Merkmale für die Rekultivierung des technischen Vergrabungszentrums, einschließlich der Herstellung der Kuppel, durchaus geeignet seien. Diese Materialien standen auch in ausreichenden Mengen auf dem Markt zur Verfügung. Insbesondere in Bezug auf Argex weist die Region Wallonien darauf hin, dass Belgien in der Region Antwerpen über eine beträchtliche Produktionskapazität von rund 450 000 m<sup>3</sup> pro Jahr verfüge. Angesichts der für die Rekultivierung des technischen Vergrabungszentrums erforderlichen Mengen (veranschlagt im Jahr 2003 auf rund 100 000 m<sup>3</sup> pro Jahr, dann auf 80 000 m<sup>3</sup> und am Ende der Arbeiten auf 70 000 m<sup>3</sup>) ist die Region der Auffassung, dass Renewi dieses Material anstelle von Fluff für die Rekultivierung und Stilllegung des Standorts hätte verwenden können.
- (88) Darüber hinaus erklärt die Region Wallonien, dass ein anderes alternatives Primärmaterial, nämlich Lavagestein (Puzzolan), ebenfalls geeignet gewesen wäre und in ausreichender Menge <sup>(45)</sup> als Naturstein für die Rekultivierung des technischen Vergrabungszentrums zur Verfügung gestanden hätte. Der Region zufolge handelt es sich bei Puzzolan um ein Material, das Argex ähnelt und häufig für ähnliche Zwecke verwendet wird (z. B. Bau von Gebäuden, Gartenarbeiten, Verfüllung).
- (89) Die Region macht geltend, dass Lavagestein (Puzzolan) aufgrund seiner technischen Merkmale die spezifischen Anforderungen an die Rekultivierung des technischen Vergrabungszentrums erfüllte (insbesondere seine geringe Dichte, die fehlende biologische Abbaubarkeit, die Fäulnisbeständigkeit und die Durchlässigkeit) und eine Alternative zur Nutzung von Fluff hätte darstellen können, wenn dieses nicht in ausreichender Menge verfügbar gewesen wäre. Außerdem hätte Lavagestein als Alternative zu zerkleinertem Sperrmüll für die Maßnahmen im technischen Vergrabungszentrum verwendet werden können, wenn dieses nicht in ausreichender Menge zur Verfügung gestanden hätte.

<sup>(45)</sup> Laut der Region Wallonien könnte das Lavagestein (Puzzolan) aus Frankreich und Italien importiert worden sein, wo dieses Material in großen Mengen hergestellt wird. Nach Angaben der wallonischen Behörden verfügt Frankreich über eine jährliche Produktionskapazität von 700 000 Tonnen. Da Lavagestein (Puzzolan) und Fluff eine vergleichbare Dichte aufweisen, beläuft sich der geschätzte Bedarf von Renewi auf insgesamt 651 979 Tonnen über einen Zeitraum von zehn Jahren, was deutlich unter der französischen Produktionskapazität liegt, ohne die Lieferungen aus Italien zu berücksichtigen.

#### 4. STELLUNGNAHMEN VON RENEWI

- (90) Die Voraussetzungen für die Einstufung einer Maßnahme als staatliche Beihilfe, nämlich das Vorliegen eines Vorteils und der selektive Charakter der Maßnahme, seien im vorliegenden Fall nicht gegeben.
- (91) In Bezug auf den ersten Punkt vertritt Renewi die Auffassung, dass die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes, der in den wallonischen Rechtsvorschriften für Verwertungsmaßnahmen vorgesehen sei, keine unangemessene Verringerung ihrer Steuerlast darstellen könne, da die Nutzung von Fluff zur Stilllegung des Standorts den im Unionsrecht und im wallonischen Recht festgelegten Verwertungskriterien entspreche (siehe Abschnitt 4.1). Renewi weist daher darauf hin, dass Fluff die für diese Art von Maßnahmen erforderlichen technischen Merkmale aufweist und dass die Nutzung dieser Art von Abfällen es ermöglicht hat, die Nutzung von Primärmaterialien zu vermeiden, um die natürlichen Ressourcen zu schonen (siehe Abschnitt 4.3).
- (92) Was das Fehlen von Selektivität betrifft, so ist Renewi der Ansicht, dass die ihm erteilten Registrierungen und Verwertungszertifikate nicht nach freiem Ermessen, sondern nach Prüfung der Übereinstimmung der in Rede stehenden Maßnahme mit der Definition des Begriffs „Verwertung“ im Steuerdekret erteilt worden seien. Renewi stellt ferner fest, dass die Anwendung unterschiedlicher Steuersätze für Verwertungs- und Beseitigungsmaßnahmen Teil einer allgemeinen Regelung war, die für alle Unternehmen gilt, die die Kriterien für die verschiedenen Arten von Tätigkeiten erfüllen (siehe Abschnitt 4.2).

##### 4.1. Betrieb des technischen Vergrabungszentrums und Entscheidung über die Stilllegung

- (93) In seiner Stellungnahme weist Renewi darauf hin, dass es 2003 einen Antrag auf eine Globalgenehmigung gestellt habe, um das technische Vergrabungszentrum mit einem Gefälle von mindestens 3 % nach der Ablagerung so zu gestalten, dass der Standort nach der Stilllegung durch die Sammlung von Regenwasser und Biogas rekultiviert werden könne. Dieser Antrag führte zur Erteilung der Genehmigung vom 18. Dezember 2003, die durch den Ministerialerlass vom 10. Mai 2004 zur Festlegung der Bedingungen für den Betrieb und die Stilllegung des C.E.T. Mont-Saint-Guibert ersetzt wurde.
- (94) Renewi hat seit dem 30. November 2005 mehrere damit zusammenhängende Registrierungen und Verwertungszertifikate (siehe Erwägungsgründe 49 bis 52) für die Verwertung von Fluff und zerkleinertem Sperrmüll erhalten.
- (95) Renewi führt aus, dass die im C.E.T. Mont-Saint-Guibert beseitigten Abfallmengen seit Beginn des Betriebs des technischen Vergrabungszentrums, der mit der Globalgenehmigung im Jahr 2004 genehmigt worden sei, durch die sukzessiven Untersagungen der Beseitigung bestimmter Abfälle in technischen Vergrabungszentren durch den Erlass der Wallonischen Regierung vom 18. März 2004 <sup>(46)</sup> erheblich verringert worden seien. Dies hat zu einer Verringerung der beseitigten Abfallmengen von 223 000 Tonnen im Jahr 2009 auf etwa 11 000 Tonnen im Jahr 2010 geführt, insbesondere durch das Verbot, ab dem 1. Januar 2010 zerkleinerte Haushaltsabfälle und biologisch abbaubare organische Abfälle in technischen Vergrabungszentren zu vergraben <sup>(47)</sup>. Dieses Verbot ist eine Folge der Umsetzung der Richtlinie über Abfalldeponien.
- (96) Angesichts der Verringerung der Abfallmenge, die im technischen Vergrabungszentrum beseitigt werden könnte, stellte sich heraus, dass die Auffüllung (bis November 2014) nicht mehr innerhalb der ursprünglich in der Globalgenehmigung vorgesehenen Frist sichergestellt werden konnte. <sup>(48)</sup> Im Anschluss an ein Ende 2010/Anfang 2011 durchgeführtes Konsultationsverfahren wurde beschlossen, den Betrieb des technischen Vergrabungszentrums innerhalb der vorgesehenen Frist einzustellen und das in Artikel 18 Absatz 5 genannte Stilllegungsverfahren gemäß den besonderen Bedingungen der Globalgenehmigung durchzuführen.

<sup>(46)</sup> Siehe Fußnote 39.

<sup>(47)</sup> Erlass der Wallonischen Regierung vom 18. März 2004, zitiert in Fußnote 37, Artikel 2 Absatz 7.

<sup>(48)</sup> Renewi weist darauf hin, dass parallel zu dieser erheblichen Verringerung der zur Deponierung zugelassenen Abfallarten durch die Globalgenehmigung die maximal zulässige Abfallmenge der im C.E.T. Mont-Saint-Guibert erhöht wurde. Diese Erhöhung resultierte aus der Annahme des Erlasses vom 27. Februar 2003 über die sektoriellen Bedingungen für den Betrieb von technischen Vergrabungszentren, mit dem die Rekultivierung aller technischen Vergrabungszentren in Form einer Kuppel vorgeschrieben wurde, um ein Gefälle von mindestens 3 % nach der Ablagerung zu gewährleisten, um den Regenwasserfluss in die Gräben um das technische Vergrabungszentrum zu verursachen; dies bedeutete, dass es für Renewi noch schwieriger war, sein technisches Vergrabungszentrum gemäß den Anforderungen der Globalgenehmigung und innerhalb der vorgesehenen Frist aufzufüllen.

- (97) Darüber hinaus betont Renewi, dass der Wissenschaftliche Ausschuss vor der Entscheidung, den Betrieb des technischen Vergrabungszentrums einzustellen, aufgefordert worden sei, zu prüfen, ob es möglich sei, das bei der Stilllegung des technischen Vergrabungszentrums erforderliche Abfallvolumen zu verringern, um das technische Vergrabungszentrum in seiner derzeitigen Form stilllegen zu können. Renewi zufolge schätzte der Wissenschaftliche Ausschuss jedoch in einem Bericht vom 11. März 2011, dass die Restmenge der Ende 2010 noch zu behandelnden Abfälle um nur 76 401 m<sup>3</sup> verringert werden könnte. In dem Bericht wurde diese Berechnung damit begründet, dass es schwierig sei, das Profil des C.E.T. Mont-Saint-Guibert zu ändern, da die im Jahr 2003 festgelegte Endfläche bereits so nah wie möglich an den Anforderungen für die Einhaltung des Mindestgefälles (3 %) und des Höchstgefälles (14 %) lag.
- (98) Unter Berücksichtigung der von Renewi angegebenen Abfallströme einerseits und der Studien über die Art des Materials, das für die Stilllegung des technischen Vergrabungszentrums verwendet werden soll, und der Bestimmungen der Globalgenehmigung andererseits vertrat der Wissenschaftliche Ausschuss in seiner Stellungnahme vom 11. März 2011 die Auffassung, dass die Abfälle, die während des Stilllegungsverfahrens im Hinblick auf die Rekultivierung des Standorts eingesetzt werden könnten, in erster Linie Fluff seien.
- (99) Auf der Grundlage der Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Ausschusses und unter Einhaltung der in der Globalgenehmigung enthaltenen Bedingungen erteilte der Umweltminister Renewi im Anschluss an das bereits eingeleitete Stilllegungsverfahren für den Sektor 1 am 4. November 2011 die Registrierung Nr. 2011/13/132/3/4 und das entsprechende Verwertungszertifikat, mit dem die Verwertung von Fluff für einen Zeitraum von fünf Jahren im Rahmen der Stilllegung des gesamten C.E.T. Mont-Saint-Guibert genehmigt wurde.
- (100) Am 6. Dezember 2013 wiederholte der Wissenschaftliche Ausschuss seine Stellungnahme aus dem Jahr 2011 und wies darauf hin, dass „die einzige akzeptable technische Lösung die Stilllegung des technischen Vergrabungszentrums mit einem Material ist, das — insbesondere in Bezug auf die Dichte — dieselben technischen Merkmale aufweist wie Fluff. Jede andere Lösung würde darin bestehen, die Stilllegung des technischen Vergrabungszentrums über einen längeren Zeitraum hinauszuzögern und auch die Nachsorgephase zu verlängern.“ In Anbetracht dieser Stellungnahme des Wissenschaftlichen Ausschusses wurden am 18. August 2015 für fünf Jahre eine neue Registrierung und das Verwendungszertifikat Nr. 2015/13/223/3/4 ausgestellt.
- (101) Renewi betont, dass in allen Verwendungszertifikaten vorgesehen war, dass Qualitätsprüfungen durchgeführt werden, um die Einhaltung dieser Anforderungen zu überprüfen. Auf diese Weise wurde geprüft, ob das Fluff den Anforderungen der Registrierungen und Verwertungszertifikate entspricht. Renewi wendet sich daher gegen das von der Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss vorgebrachte Argument, dass die Registrierungen und Zertifikate es nicht erlaubten, zu kontrollieren, was Fluff sei und welche Merkmale es aufweisen müsse.

#### **4.2. Korrekte Anwendung des Steuerdekrets und des Abfallverwertungserlasses durch den Minister**

- (102) Renewi führt aus, dass das Steuerdekret für alle Abfallbehandlungsunternehmen, die solche Tätigkeiten durchführten, einen ermäßigten Steuersatz für die Abfallverwertung in technischen Vergrabungszentren vorsehe.
- (103) In Artikel 6 Absatz 1 Nummer 12 (vormals Artikel 6 Absatz 1 Nummer 11) des Steuerdekrets ist festgelegt, dass ein Satz von 0 EUR pro Tonne für den Zeitraum 2005-2015 und von 20 EUR pro Tonne für den Zeitraum ab 2015 „für die Nutzung verwertbarer Abfälle in technischen Vergrabungszentren als Ersatz für Produkte oder Ausrüstungen gilt, die für den Betrieb und die Rekultivierung des technischen Vergrabungszentrums, einschließlich Nachsorge, gemäß der Betriebsgenehmigung oder der Umweltgenehmigung erforderlich sind“.
- (104) Nach Ansicht von Renewi enthält dieser Artikel eine Reihe objektiver und vorab festgelegter Kriterien, nach denen jedes Unternehmen, das 1) verwertbare Abfälle in technischen Vergrabungszentren, 2) als Ersatz für Produkte oder Ausrüstungen, 3) die für den Betrieb und die Rekultivierung des technischen Vergrabungszentrums erforderlich sind, einschließlich Nachsorge, 4) im Einklang mit der Betriebsgenehmigung oder Umweltgenehmigung des technischen Vergrabungszentrums nutzt, in den Genuss des ermäßigten Steuersatzes für Verwertungsmaßnahmen kommen kann. Anhang 1 des Abfallverwertungserlasses enthält eine Liste der Abfälle, die automatisch als verwertbar gelten. Renewi betont jedoch, dass Anhang 1 nicht abschließend sei, da es von vornherein unmöglich sei, eine erschöpfende Liste aller Abfälle zu erstellen, die verwertbar sein könnten. Renewi trägt weiter vor, in Artikel 13 des Abfallverwertungserlasses sei die Möglichkeit für den Minister vorgesehen, die Verwertung anderer nicht in Anhang 1 aufgeführter ungefährlicher Abfälle durch Registrierungen und Zertifikate zu genehmigen. Diese vom Minister genehmigten Abfälle könnten daher als „verwertbar“ im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 Nummer 12 (vormals Nummer 11) des Steuerdekrets von 2007 angesehen werden.

- (105) Renewi betont, dass die Entscheidung des Ministers bei der Erteilung der Registrierungen und Zertifikate durch die verschiedenen geltenden Dekrete und Erlasse sowie durch eine Reihe zuvor getroffener Entscheidungen und durchgeführter Analysen begrenzt werde, die seine Entscheidungsbefugnis streng einschränken.
- (106) Renewi weist daher darauf hin, dass der Minister prüfen müsse, ob die in den Artikeln 3 und 6 des Abfallverwertungserlasses genannten Voraussetzungen erfüllt seien. Seine Entscheidung wurde auf der Grundlage von Artikel 13 des Abfallverwertungserlasses getroffen, in dem es heißt: „Der Minister kann die Aufwertung von nicht gefährlichen Abfällen, die nicht in der Anlage I angeführt werden, sowie andere Aufwertungen von nicht gefährlichen Abfällen, als diejenigen, die in der Anlage I des vorliegenden Erlasses vorgesehen sind, für jede Person fördern, die einen Registrierungsantrag gemäß dem durch den vorliegenden Erlass festgelegten Verfahren eingereicht hat. Diese Registrierung stellt von der in Artikel 11, § 1, des Dekrets vom 27. Juni 1996 über die Abfälle erwähnten Genehmigung frei.“
- (107) In diesem Zusammenhang weist Renewi darauf hin, dass die Kommission in ihrer Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe <sup>(49)</sup> die Auffassung vertritt, dass „[die] Tatsache, dass eine Steuererleichterung einer vorherigen behördlichen Genehmigung bedarf, ... nicht automatisch [bedeutet], dass sie eine selektive Maßnahme darstellt. Dies ist nicht der Fall, wenn die vorherige behördliche Genehmigung auf objektiven, nichtdiskriminierenden Kriterien beruht, die im Voraus bekannt sind und somit dem Ermessen der öffentlichen Verwaltung Grenzen setzen. Ein derartiges System vorheriger behördlicher Genehmigungen muss sich auch auf leicht zugängliches Verfahren stützen und geeignet sein, zu gewährleisten, dass ein Genehmigungsantrag unverzüglich, objektiv und unparteiisch bearbeitet wird; darüber hinaus muss die Versagung von Genehmigungen im Rahmen eines gerichtlichen oder gerichtähnlichen Verfahrens anfechtbar sein“.
- (108) Da der Minister beim Erlass dieser Entscheidung an die verschiedenen nach wallonischem Recht geltenden Vorschriften gebunden war und nur hinsichtlich der Art der zur Verwertung zugelassenen Abfälle über einen Ermessensspielraum verfügte und dieses Ermessen durch im Voraus festgelegte, objektive und nicht diskriminierende wissenschaftliche Studien und Kriterien begrenzt war, bedeutet die Notwendigkeit, eine behördliche Genehmigung einzuholen, um in den Genuss des für Verwertungsmaßnahmen geltenden Steuersatzes zu kommen, nicht, dass die Genehmigungsmaßnahmen selektiv waren.
- (109) Renewi weist außerdem darauf hin, dass es beim Minister einen Antrag stellen müsse, dem „alle Unterlagen, die erforderlich sind, um die Erzeugungsbedingungen, die Merkmale der Abfälle und die Art der Verwendung zu ermitteln“, beizufügen seien. Die Einreichung dieser Anträge erfolgte ebenso wie alle Anträge auf Genehmigung für den Standort Mont-Saint-Guibert nach den Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Ausschusses, der sich aus unabhängigen Sachverständigen zusammensetzte. Insbesondere bilden diese Stellungnahmen einen Rahmen für die Genehmigungsanträge und die Erteilungsentscheidungen des Ministers, um sicherzustellen, dass sie angesichts der geotechnischen Schwierigkeiten des Gebiets so genau wie möglich mit den Ergebnissen der durchgeführten Verträglichkeits- und Umweltprüfungen übereinstimmen. Daher hat der Minister stets auf der Grundlage dieser verschiedenen Informationsquellen, insbesondere der in den Antragsunterlagen enthaltenen Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Ausschusses vom 23. Juni 2005, 28. März 2006, 11. März 2011 und 6. Dezember 2013, die Registrierungen und Verwertungszertifikate ausgestellt.
- (110) Außerdem enthalten alle diese Genehmigungsentscheidungen ein „Benutzerhandbuch“, in dem die Erzeugungsbedingungen, Merkmale und Methoden der Nutzung der zur Verwertung zugelassenen Abfälle beschrieben werden. Schließlich ist in allen Verwendungszertifikaten vorgesehen, dass Qualitätsprüfungen der zur Verwertung zugelassenen Abfälle durchgeführt werden müssen, um die Einhaltung der vorgeschriebenen Merkmale zu überprüfen.
- (111) Renewi ist daher der Ansicht, dass die Registrierungen und die Zertifikate im Einklang mit den geltenden Vorschriften erteilt worden seien und dass der Minister keinen Ermessensspielraum gehabt habe. Daher seien die in Rede stehenden Maßnahmen keine individuellen Maßnahmen, sondern Maßnahmen, die aufgrund einer allgemeinen Regelung erlassen worden seien, deren Selektivität nicht ohne Weiteres vermutet werden könne und nachgewiesen werden müsse.

<sup>(49)</sup> Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 262 vom 19.7.2016, S. 1).

- (112) Schließlich verweist Renewi auf das Beispiel von BEP Environnement, das im Jahr 2008 gemäß Artikel 13 des Abfallverwertungserlasses registriert worden sei und die Erlaubnis erhalten habe, an seinem Standort im technischen Vergrabungszentrum Happe-Chapois Maßnahmen zur Verwertung von „zerkleinerten, sperrigen, ungefährlichen Abfällen“ durchzuführen, um die Arbeiten durchzuführen, die erforderlich seien, um die in seiner Betriebsgenehmigung vorgesehene Kuppel dauerhaft zu installieren. Angesichts der Notwendigkeit einer bestimmten Höhe, um ein durchschnittliches Gefälle von mindestens 3 % zu erreichen, und der Tatsache, dass es dem Betreiber aufgrund des Inkrafttretens des Erlasses der Wallonischen Regierung vom 18. März 2004, mit dem die Deponierung bestimmter Abfälle verboten wurde, unmöglich war, das für den Betrieb erforderliche Niveau zu erreichen, erteilte der wallonische Minister BEP Environnement die Registrierung, die für die Aufnahme von Verwertungsmaßnahmen im Hinblick auf die Rekultivierung des Standorts erforderlich war.

#### 4.3. Die Gründe, aus denen Renewi hauptsächlich Fluff für die Auffüllung verwendet hat

- (113) Renewi weist darauf hin, dass die Studien, die im Hinblick auf die Erteilung der Betriebsgenehmigung für das C.E.T. Mont-Saint-Guibert durchgeführt worden seien, die besondere Erwägung der Möglichkeit der Nutzung von „hochwertigen Materialien“ für Deponierungsmaßnahmen im Rahmen des Stilllegungsverfahrens im Sinne von Artikel 13 der Richtlinie über Abfalldeponien umfassten. Diese Möglichkeit sei jedoch verworfen worden, um Primärmaterialien durch den Einsatz von Abfällen zu schonen. Nach Ansicht von Renewi sei die Möglichkeit, die Kuppel mit anderen Materialien als Abfällen zu schaffen, angesprochen worden, aber sehr schnell verworfen worden, da es offensichtlich sei, dass Materialien dadurch verschwendet würden. Renewi ist der Ansicht, dass der Zweck der Maßnahmen nicht darin bestanden habe, eine Abfallart durch eine andere zu ersetzen, da nach Ablauf der Globalgenehmigung Abfälle nicht mehr zur Beseitigung in das technische Vergrabungszentrum hätte gelangen dürfen. Renewi trägt vor, dass die im technischen Vergrabungszentrum verwerteten Abfälle hochwertige Materialien ersetzt hätten, die anstelle von Abfällen hätten genutzt werden müssen, und nicht andere Abfallarten, deren Einbringung in das technische Vergrabungszentrum zum damaligen Zeitpunkt verboten war. Die Voraussetzung des Ersatzes von Materialien zur Schonung der natürlichen Ressourcen, die nach dem Unionsrecht als wesentlich für Verwertungsmaßnahmen angesehen wird, wäre daher im vorliegenden Fall eindeutig erfüllt.
- (114) Renewi macht geltend, dass der Wissenschaftliche Ausschuss aus technischen Gründen im Zusammenhang mit den Umweltzielen der Globalgenehmigung und aufgrund seiner Verfügbarkeit in ausreichender Menge, Dichte und Durchlässigkeit Fluff als Hauptmaterial für die Auffüllung des technischen Vergrabungszentrums (zusätzlich zu zerkleinertem Sperrmüll, wie in den Abschnitten 3.1 und 3.2 erläutert) ausgewählt habe.
- (115) Als solches wurde Fluff eingesetzt, um sicherzustellen, dass die Kuppel die erforderliche Höhe und das erforderliche Gefälle aufweist. Diese Abfälle wiesen besondere Merkmale auf, die es ermöglichten, dieses Ziel zu erreichen: i) sehr geringe Dichte (0,4 Tonnen/m<sup>3</sup> zum Zeitpunkt der Ablagerung im technischen Vergrabungszentrum und 0,6 Tonnen/m<sup>3</sup> nach der Ablagerung), ii) keine biologische Abbaubarkeit und keine Gefahr einer Abfallzersetzung und iii) Durchlässigkeit.
- (116) Renewi weist ferner darauf hin, dass die stoffliche Verwertung, die als eigenständige Methode der Abfallverwertung anerkannt worden sei, in der Globalgenehmigung und vorgelagert im Steuerdekret als die für die Umwelt vorteilhafteste Lösung angesehen worden sei, um die erforderliche Rekultivierung des technischen Vergrabungszentrums abzuschließen.
- (117) Renewi zufolge war das in Rede stehende brennbare und nicht biologisch abbaubare Fluff nicht für die Verbrennung oder als Brennstoff in einem Zementofen geeignet und hätte daher nicht zur Energieerzeugung verbrannt werden können (siehe Erwägungsgrund 54). Was die wenigen anderen Verbrennungsanlagen betrifft, die bereit gewesen wären, eine bestimmte (begrenzte) Menge an Fluff mit einem derart hohen Hu zu akzeptieren, so wäre keine von ihnen eine echte Alternative gewesen, beispielsweise aufgrund der Chlorzusammensetzung des betreffenden Fluffs oder der Entfernung zwischen diesen Verbrennungsanlagen und der Anlage zur Erzeugung von Fluff.
- (118) Renewi weist zudem darauf hin, dass Fluff einen Hu habe, der für die Verwendung in einem Zementofen viel zu niedrig sei. Dies liegt daran, dass Abfälle, um in einem Zementofen aufgenommen zu werden, in der Regel einen Hu von ca. 17 000-18 000 kJ/kg aufweisen müssen.

- (119) Da außerdem das am Standort Mont-Saint-Guibert verwendete Fluff nicht dazu bestimmt sei, in einer Verbrennungsanlage oder einem Zementofen verbrannt zu werden, werde es keiner Vorbehandlung in Bezug auf seine Chlorzusammensetzung unterzogen. Zur Einhaltung der ihnen auferlegten Umweltauflagen — insbesondere hinsichtlich der Menge Chlor in den aus Verbrennungsanlagen oder Zementöfen freigesetzten Dämpfen — legen diese Anlagen jedoch Höchstwerte für den Chlorgehalt fest, ab dem die Abfälle nicht akzeptiert werden. Diese Werte liegen in der Regel bei rund 0,8-1 %. Dieser Höchstwert für den Chlorgehalt kann nur erreicht werden, wenn die Abfälle zu diesem Zweck einer spezifischen Vorbehandlung unterzogen werden. Da dies bei dem im C.E.T. Mont-Saint-Guibert verwerteten Fluff nicht der Fall sei, könne es entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers nicht in eine Verbrennungsanlage oder einen Zementofen aufgenommen werden. Renewi kommt daher zu dem Schluss, dass das Fluff nicht zur energetischen Verwertung hätte verwendet werden können und dass es keine alternativen Verwendungen für das Fluff gibt, die der Abfallhierarchie besser entsprechen würden.

## 5. WÜRDIGUNG DER MUTMASSLICHEN BEIHILFEMASSNAHME

### 5.1. Fehlen einer Beihilfe

- (120) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“. Damit eine Maßnahme als Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV eingestuft werden kann, müssen alle in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen erfüllt sein. <sup>(50)</sup>

#### 5.1.1. Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat

- (121) Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs können nur Vorteile, die unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden, staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen. Außerdem müssen diese Vorteile dem Staat zurechenbar sein.
- (122) Im vorliegenden Fall hat die Übertragung staatlicher Mittel insofern einen Verlust an Steuereinnahmen zur Folge, als die Nutzungszertifikate, die die wallonischen Behörden angeblich zu Unrecht ausgestellt haben, es Renewi ermöglicht haben, einen ermäßigten Satz der Regionalabgabe auf die Vergrabung von Abfällen in technischen Vergrabungszentren anstelle des normalerweise geltenden vollen Satzes in Anspruch zu nehmen.
- (123) Es ist zu prüfen, ob die in Rede stehende Maßnahme dem Mitgliedstaat zuzurechnen ist.
- (124) Um beurteilen zu können, ob eine Maßnahme dem Staat zuzurechnen ist, muss nach der Rechtsprechung geprüft werden, ob die Behörden am Erlass dieser Maßnahme beteiligt waren. <sup>(51)</sup>
- (125) Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei dem Steuerdekret ebenso wie bei der Gewährung der Steuerermäßigung um eine von den wallonischen Behörden erlassene Maßnahme handelt. Ebenso beruhen die aufeinanderfolgenden Registrierungen zur Verwertung und die Erteilung der entsprechenden Nutzungszertifikate an Renewi auf einer Entscheidung des wallonischen Umweltministers. Daher ist davon auszugehen, dass die in Rede stehende Maßnahme dem Staat zuzurechnen ist.
- (126) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass die Maßnahme dem Staat wahrscheinlich staatliche Mittel entzogen hat und dass die Maßnahmen dem Staat zurechenbar sind.

#### 5.1.2. Fehlender Vorteil

- (127) Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind Maßnahmen gleich welcher Art, die geeignet sind, bestimmte Unternehmen unmittelbar oder mittelbar zu begünstigen, oder die als wirtschaftlicher Vorteil anzusehen sind, den das begünstigte Unternehmen unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte, als staatliche Beihilfen. <sup>(52)</sup>

<sup>(50)</sup> Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 2. September 2010, Kommission/Deutsche Post, C-399/08 P, ECLI:EU:C:2010:481, Randnummer 38 und die dort zitierte Rechtsprechung.

<sup>(51)</sup> Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 19. Dezember 2013, Association Vent De Colère! u. a., C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, Randnummern 17 und 18.

<sup>(52)</sup> In Fußnote 42 zitiertes Urteil, Randnummer 40 und die dort angeführte Rechtsprechung; Urteil des Gerichtshofs vom 9. Oktober 2014, Navantia, S.A., C-522/13, ECLI:EU:C:2014:2262, Randnummer 21.

- (128) Dieser Begriff des wirtschaftlichen Vorteils umfasst auch die Verringerung der normalen Steuerlast, die sich auf den Haushalt eines Unternehmens auswirkt. Dagegen verschafft ein Steuervorbescheid keinen Vorteil, wenn der Steuerpflichtige die Steuern zahlt, die normalerweise aufgrund der korrekten Anwendung der in Rede stehenden (nationalen und internationalen) Vorschriften geschuldet werden.
- (129) Das wallonische Dekret über Regionalabgaben von 2007 sieht je nach Art der Abfallbehandlung unterschiedliche Steuern auf technische Vergrabungszentren vor. Die Abfallverwertung unterliegt daher einem günstigeren Steuersatz als Behandlungsmethoden, die für die Umwelt und die öffentliche Gesundheit schädlicher sind, wie z. B. die Abfallbeseitigung.
- (130) Um darüber zu entscheiden, ob Renewi durch die Anwendung dieses ermäßigten Steuersatzes ein Vorteil gewährt wurde, ist die Einstufung der in Rede stehenden Maßnahme anhand der Definitionen in der anwendbaren Unionsregelung und der Klarstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu bestimmen.

### 5.1.3. Abfallverwertungsverfahren

- (131) Die Maßnahmen zur stofflichen Verwertung und Verfüllung sind in der Abfallrichtlinie definiert (siehe Erwägungsgründe 21 und 22).
- (132) In den Anhängen I und II der genannten Richtlinie sind auch die Verfahren aufgeführt, die als Beseitigung bzw. Verwertung eingestuft werden können. Der Gerichtshof hat auf die Bestimmungen der Richtlinie hingewiesen, wonach diese Beispiele nicht erschöpfend sind und dass ein Abfallbehandlungsverfahren, das keiner der in den I und II der genannten Richtlinie aufgeführten Verfahren oder Kategorien von Verfahren zugeordnet werden kann, allein auf der Grundlage des Wortlauts der betreffenden Maßnahmen von Fall zu Fall anhand der Ziele und Definitionen dieser Richtlinie einzuordnen ist. Es ist daher zu prüfen, ob der Hauptzweck der in Rede stehenden Maßnahme in der Verwertung von Abfällen besteht, die andere Materialien ersetzen, die hätten verwendet werden können.
- (133) Wie in den Erwägungsgründen 27 bis 32 ausführlich dargelegt, muss eine Maßnahme zwei Voraussetzungen erfüllen, um als Abfallverwertungsmaßnahme eingestuft zu werden: i) die Schonungsbedingung und ii) die Eignungsbedingung.
- (134) Die beiden Arten von Fluff (brennbares und nicht biologisch abbaubares Fluff), die sowohl für Sektor 1 als auch für die Sektoren 2 bis 8 des technischen Vergrabungszentrums genutzt werden, werden gemäß ihrer Registrierung als nicht gefährliche Abfälle nach dem Erlass der Wallonischen Regierung vom 10. Juli 1997 (siehe Erwägungsgründe 53 und 148) für die Zwecke der Analyse der Schonungs- und Eignungsbedingungen zusammen betrachtet. Auch zerkleinerter Sperrmüll, der nur im Jahr 2009 für Verwertungsverfahren genutzt wurde, wird unter Berücksichtigung dieser beiden Bedingungen analysiert.
- (135) Die Abfälle, die gemäß der im Jahr 2016 erfolgten Registrierung (siehe Erwägungsgrund 71) für die Abdeckungsphase verwendet werden, entsprechen den in Anhang 1 des Abfallverwertungserlasses genannten Abfällen und gelten daher de facto als verwertbar (im Gegensatz zu Abfällen, für die ein Ad-hoc-Zertifikat verlangt werden muss, wie die beiden oben genannten Arten von Fluff).
- (136) Obwohl die Beschwerde am 18. September 2015 eingereicht wurde und Registrierungen für die Verwertung von Abfällen und Nutzungszertifikate betraf, die Renewi vor diesem Zeitpunkt erteilt wurden, wird die Kommission bei ihrer Analyse auch die Renewi später erteilten Registrierungen und Zertifikate berücksichtigen.

#### 5.1.3.1. Schonungsbedingung

- (137) Nach Auffassung des Gerichtshofs liegt das entscheidende Merkmal einer Abfallverwertungsmaßnahme darin, dass ihr Hauptzweck darauf gerichtet ist, dass die Abfälle eine sinnvolle Aufgabe erfüllen können, indem sie andere Materialien ersetzen, die für diese Aufgabe hätten verwendet werden müssen, wodurch natürliche Ressourcen erhalten werden.
- (138) Die Schonung der natürlichen Ressourcen muss der Hauptzweck der Verwertungsmaßnahme sein. Umgekehrt kann, wenn die Schonung natürlicher Ressourcen nur einen Nebeneffekt einer Maßnahme darstellt, deren Hauptzweck die Abfallbeseitigung ist, dies die Einstufung der Maßnahme als Beseitigungsmaßnahme nicht infrage stellen.

- (139) Nach Auffassung des Gerichtshofs ist daher zu prüfen, ob die in Rede stehende Maßnahme auch dann durchgeführt worden wäre, wenn keine Abfälle zur Verfügung gestanden hätten, da in diesem Fall andere Materialien hätten verwendet werden müssen.
- (140) Die Kommission weist zunächst darauf hin, dass aus den Stellungnahmen der Parteien hervorgeht, dass die Globalgenehmigung Renewi aus Umweltschutzgründen verpflichtet habe, Verwertungsmaßnahmen durchzuführen, um den Sektor 1 des C.E.T. Mont-Saint-Guibert zu rekultivieren (siehe Erwägungsgrund 47). Renewi beantragte und erhielt daher mehrere Zertifikate (siehe Erwägungsgründe 49 bis 52).
- (141) Für die Sektoren 2 bis 8 gestattete die Globalgenehmigung vom 10. Mai 2004 Renewi zunächst, diese Sektoren zu betreiben (siehe Erwägungsgrund 47). Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass Renewi nach der Entscheidung, das technische Vergrabungszentrum gemäß den Anforderungen der Globalgenehmigung und auf der Grundlage der Empfehlungen des Wissenschaftlichen Ausschusses in seinem Bericht vom 11. März 2011 stillzulegen, ab 2011 rechtlich verpflichtet war, die Sektoren 1 bis 8 des C.E.T. Mont-Saint-Guibert insgesamt stillzulegen und zu rekultivieren (siehe Erwägungsgründe 65 bis 72).
- (142) Die Kommission stellt daher fest, dass nach den wallonischen Rechtsvorschriften das Hang der Kuppel die in der Globalgenehmigung festgelegte Höhe nicht überschreiten und das Gefälle nicht weniger als 3 % betragen darf. Die Renewi erteilte Genehmigung sieht eine maximale Höhe von 161 Metern und ein Gefälle von mindestens 3 % (höchstens 14 %) vor. Unter den in der Genehmigung festgelegten Bedingungen ist Renewi, wenn es sich als unmöglich erweist, diese Höhe zu erreichen, verpflichtet, das technische Vergrabungszentrum mit Materialien aufzufüllen, die den Eigenschaften und Bedingungen verwertbarer Abfälle gemäß dem Abfallverwertungserlass entsprechen. Aufgrund der durch den Erlass der Wallonischen Regierung vom 18. März 2004 verhängten sukzessiven Verbote der Beseitigung bestimmter Abfälle in technischen Vergrabungszentren (siehe Erwägungsgründe 59 und 62), die es unmöglich machten, das technische Vergrabungszentrum innerhalb der ursprünglich in der Globalgenehmigung festgelegten Fristen aufzufüllen, wurde beschlossen, den Betrieb des technischen Vergrabungszentrums einzustellen. Die Verwendung von Fluff war zudem durch die technische Unmöglichkeit gerechtfertigt, das technische Vergrabungszentrum mit der vorhandenen Abfallmenge stillzulegen (siehe Erwägungsgrund 68).
- (143) Die Rekultivierung des Geländes (Schaffung der Kuppel und Abdeckung) (siehe Erwägungsgründe 69 und 71) hätte daher auf jeden Fall aufgrund dieser regulatorischen Verpflichtungen erfolgen müssen, auch wenn geeignete Abfälle für diesen Zweck nicht in ausreichender Menge zur Verfügung standen.
- (144) Daher wurden zur Rekultivierung des technischen Vergrabungszentrums nur Fluff und zerkleinerter Sperrmüll verwendet, obwohl es möglich gewesen wäre, andere damals vorhandene Materialien in ausreichender Menge zu verwenden. Diese Materialien, wie z. B. Blähton, verschiedene Arten von Schaum und Lavagestein (siehe Erwägungsgründe 87 bis 89), entsprachen den spezifischen Anforderungen für die Rekultivierung des technischen Vergrabungszentrums.
- (145) Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss, dass die Schonungsbedingung im vorliegenden Fall erfüllt ist.

#### 5.1.3.2. Eignungsbedingung

- (146) Nach Ansicht des Gerichtshofs kann eine Maßnahme nur dann als Verwertungsmaßnahme eingestuft werden, wenn die verwendeten Abfälle nach den neuesten wissenschaftlichen und technischen Erkenntnissen für diesen Zweck geeignet sind.
- (147) Gemäß der Richtlinie über Abfalldeponien (siehe Erwägungsgrund 32) eignen sich Inertabfälle und nicht gefährliche Abfälle für die Durchführung von landschaftspflegerischen Arbeiten und Rekultivierungen. Darüber hinaus wird in Artikel 3 Nummer 17a der Abfallrichtlinie bestätigt, dass nicht gefährliche Abfälle auch für Verfüllungsmaßnahmen geeignet sind (siehe Erwägungsgrund 33).
- (148) Die Kommission weist darauf hin, dass die wallonischen Behörden und Renewi bestätigt hätten, dass es sich bei dem Fluff nicht um gefährliche Abfälle im Sinne des Erlasses der Wallonischen Regierung vom 10. Juli 1997 zur Festlegung eines Abfallkatalogs und jeder der Renewi erteilten Registrierungen und Zertifikate handele. Der ungefährliche Charakter der Abfälle (siehe Erwägungsgrund 53) ist daher gemäß Artikel 13 des Abfallverwertungserlasses eine Voraussetzung für die Verwendung von Abfällen zu Verwertungszwecken (siehe Erwägungsgrund 18).

- (149) Obwohl die wallonischen Behörden eingeräumt haben, dass Fluff nicht als Inertabfälle im engeren Sinne angesehen werden kann, ergibt sich aus den Angaben der Parteien, dass diese Abfälle im vorliegenden Fall hinsichtlich ihrer tatsächlichen Verwendung mehrere der in Inertabfällen enthaltenen Merkmale aufweisen. Fluff wird sich daher aufgrund seiner Verwendung zum Auffüllen des Standorts wahrscheinlich nicht entzünden (siehe Erwägungsgründe 84 und 117-119).
- (150) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass Fluff unter den besonderen Umständen des Falles als geeigneter Abfallstoff angesehen werden kann und dass die Eignungsbedingung erfüllt ist. Auch in Bezug auf den im Zeitraum Februar 2009 bis Dezember 2009 verwendeten Sperrmüll kann im vorliegenden Fall davon ausgegangen werden, dass diese Abfälle die Eignungsbedingung erfüllten, da sie die für die Rekultivierung des technischen Vergrabungszentrums erforderlichen technischen Merkmale aufwiesen, d. h. geringe Dichte, eine fehlende biologische Abbaubarkeit und eine Verfügbarkeit in ausreichenden Mengen (siehe Erwägungsgrund 85).
- (151) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass die wallonischen Behörden die in Rede stehenden Maßnahmen zu Recht als Verwertungsverfahren im Sinne der Abfallrichtlinie, insbesondere der Definition der Verfüllung in Artikel 3 Nummer 17a dieser Richtlinie, eingestuft und den sich daraus ergebenden ermäßigten Steuersatz im Einklang mit den einschlägigen wallonischen Rechtsvorschriften korrekt angewandt hätten. Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die in Rede stehende Maßnahme Renewi keinen Vorteil verschafft.

#### 5.1.4. Fehlende Selektivität

- (152) Die Kommission weist darauf hin, dass die im vorliegenden Fall erhobene Beschwerde nicht das gesamte regionale Steuersystem Walloniens für die Vergrabung von Abfällen in technischen Vergrabungszentren betrifft, sondern nur seine Anwendung auf den konkreten Fall der im C.E.T. Mont-Saint-Guibert durchgeführten Tätigkeiten auf der Grundlage der entsprechenden Registrierungen und Nutzungszertifikate, die die Region Wallonien Renewi nacheinander erteilt hat.
- (153) Die Selektivität steuerlicher Maßnahmen wird im Rahmen einer dreistufigen Analyse bewertet: i) erstens muss das Bezugssystem bestimmt werden; ii) zweitens ist zu prüfen, ob eine bestimmte Maßnahme eine Ausnahme innerhalb dieses Systems darstellt, soweit sie zwischen Wirtschaftsteilnehmern unterscheidet, die sich im Hinblick auf die dem System innewohnenden Ziele in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden; iii) drittens ist zu prüfen, ob die Ausnahme durch die Natur oder den inneren Aufbau des Bezugssystems gerechtfertigt ist.
- (154) Das Bezugssystem besteht aus einem kohärenten Regelwerk, das allgemein — auf der Grundlage objektiver Kriterien — für alle Unternehmen gilt, die in seinen durch sein Ziel definierten Anwendungsbereich fallen. Im Falle von Steuern stützt sich das Bezugssystem auf Elemente wie die Bemessungsgrundlage, den Steuerpflichtigen, das steuerpflichtige Ereignis und die Steuersätze. Folglich ist das Bezugssystem grundsätzlich die Abgabe selbst. <sup>(33)</sup>
- (155) Im vorliegenden Fall ist das Bezugssystem die Steuer auf die Abfallverwertung in technischen Vergrabungszentren, wie sie sich aus dem Steuerdekret vom 22. März 2007, dem Erlass zu seiner Änderung vom 19. Juni 2015 und dem Abfallverwertungs-Erlass ergibt. Dieses System beruht auf folgenden Faktoren:
- a) der Steuersatz beträgt 0 EUR pro Tonne, ersetzt durch 20 EUR pro Tonne gemäß dem Erlass vom 19. Juni 2015;
  - b) der Satz wird auf verwertbare Abfälle angewandt, die in technischen Vergrabungszentren verwendet werden;
  - c) Steuerschuldner ist der Betreiber des technischen Vergrabungszentrums.
- (156) Bei den in Erwägungsgrund 134 genannten Faktoren handelt es sich um objektive Kriterien. Darüber hinaus entsprechen sie dem Ziel der Abgabe auf die Abfallverwertung in technischen Vergrabungszentren. Insbesondere unterscheidet die wallonische Rechtsordnung ebenso wie der EU-Rechtsrahmen für Abfälle zwischen Abfallbeseitigungs- und Abfallverwertungsmaßnahmen. Die wallonische Gesetzgebung sieht für diese beiden unterschiedlichen Arten von Tätigkeiten, die in technischen Vergrabungszentren durchgeführt werden können, zwei unterschiedliche Steuersätze vor. Um die Verwendung von Verwertungsmaßnahmen zu fördern, ist der für Verwertungsmaßnahmen geltende Steuersatz günstiger als der für Beseitigungsmaßnahmen.

<sup>(33)</sup> Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe, zitiert in Fußnote 49, Randnummern 133-134.

- (157) Die Anwendung des Satzes von 0 EUR pro Tonne und ab Juli 2015 von 20 EUR pro Tonne für verwertbare Abfälle, die in technischen Vergrabungszentren verwendet werden, ist eine allgemeine Maßnahme, die auf jedes Unternehmen angewandt werden kann, das eine Tätigkeit im Zusammenhang mit der Abfallbewirtschaftung im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 Nummer 12 (vormals Nummer 11) des Steuerdekrets ausübt. Diese Maßnahme sieht allgemein und abstrakt einen ermäßigten Satz für verwertbare Abfälle vor, die in technischen Vergrabungszentren als Ersatz für Produkte oder Ausrüstungen verwendet werden, die für den Betrieb und die Rekultivierung des technischen Vergrabungszentrums, einschließlich Nachsorge, gemäß der Betriebsgenehmigung oder der Umweltgenehmigung erforderlich sind. Dieser Satz führt nicht zu Unterschieden zwischen Wirtschaftsteilnehmern, die sich im Hinblick auf die dem System innewohnenden Ziele in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden, da sich ein Betreiber eines technischen Vergrabungszentrums, der verwertbare Abfälle im Rahmen einer Verwertungsmaßnahme nutzt, in Bezug auf das dem System innewohnende Ziel, insbesondere die Förderung der Vermeidung und Verwertung von Abfällen in der Region Wallonien, nicht in der gleichen Situation befindet wie ein Betreiber, der Abfälle beseitigt.
- (158) Die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes auf Tätigkeiten des C.E.T. Mont-Saint-Guibert steht im Einklang mit den geltenden Steuer- und Umweltvorschriften, die mit der Abfallhierarchie im Einklang stehen und nicht auf einer Ermessensentscheidung des zuständigen wallonischen Ministers beruhen. Die Kommission stellt daher auf der Grundlage der von den Parteien vorgelegten Informationen fest, dass bei Entscheidungen des Ministers über die Einstufung einer Maßnahme als Verwertung oder Beseitigung strenge Vorgaben gelten und diese Entscheidungen Teil eines laufenden Verwaltungsverfahrens sind, in dem die Kriterien für Verwertungsmaßnahmen beurteilt werden. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass die Einstufung keineswegs subjektiv ist, da die geltenden Vorschriften strikt eingehalten werden müssen und die Einstufung auf objektiven und transparenten Kriterien beruht, die in den verschiedenen geltenden Dekreten und Erlassen vorgegeben sind (siehe Erwägungsgründe 105 bis 111).
- (159) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die mutmaßliche Beihilfemaßnahme keinen selektiven Charakter hat.

## 6. SCHLUSSFOLGERUNG

- (160) Abschließend stellt die Kommission fest, dass die in Rede stehende Maßnahme, d. h. die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes auf die Tätigkeiten von Renewi im C.E.T. Mont-Saint-Guibert, der für Verwertungsmaßnahmen anstelle des für Beseitigungsmaßnahmen geltenden vollen Satzes gilt, keine staatliche Beihilfe darstellt —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

### *Artikel 1*

Die in den Erwägungsgründen 7 bis 10 dieses Beschlusses beschriebene Maßnahme der Region Wallonien zugunsten von Renewi stellt keine Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar.

### *Artikel 2*

Dieser Beschluss ist an das Königreich Belgien gerichtet.

Brüssel, den 3. März 2023

*Für die Kommission*  
Margrethe VESTAGER  
*Mitglied der Kommission*