

## CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 30 november 2004<sup>1</sup>

1. Het Verwaltungsgericht (Duitse administratieve rechtbank van eerste aanleg) te Koblenz heeft het Hof twee prejudiciële vragen gesteld over artikel 5, leden 1 en 2, van richtlijn 1999/31/EG<sup>2</sup> en artikel 176 EG. Het wenst te vernemen of het gemeenschapsrecht inzake het storten van afvalstoffen in de weg staat aan bepaalde nationale regelingen die in strengere beschermingsmaatregelen voorzien.

### I — Gemeenschapsrecht

2. Titel XIX van het EG-Verdrag, „Milieu”, bevat drie artikelen: artikel 174 EG, dat de doelstellingen van het gemeenschapsbeleid op dit gebied vastlegt, artikel 175 EG, dat de rechtsgrondslag voor het optreden van de Gemeenschap bevat, en artikel 176 EG, dat het volgende bepaalt:

„De beschermende maatregelen die worden vastgesteld uit hoofde van artikel 175, beletten niet dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen handhaaft en treft. Zulke maatregelen moeten verenigbaar zijn met dit Verdrag. Zij worden ter kennis van de Commissie gebracht.”

3. Richtlijn 75/442/EEG<sup>3</sup> betreft het beheer van afvalstoffen en verplicht de lidstaten in artikel 3, lid 1, sub a, passende maatregelen ter bevordering van het voorkomen van afvalvorming te nemen, en in artikel 4 ervoor zorg te dragen dat de afvalstoffen worden teruggewonnen of verwijderd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder dat procedures of methoden worden gebruikt die nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor het milieu.

4. Het storten is een van de fasen van afvalverwijdering. Op dit concrete terrein beoogt richtlijn 1999/31, „teneinde te vol-

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — Richtlijn van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PB L 182, blz. 1) (hierna: „richtlijn 1999/31”). Artikel 17 is gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003 (PB L 284, blz. 1).

3 — Richtlijn van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39), gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB L 78, blz. 32), richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991 (PB L 377, blz. 48), beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996 (PB L 135, blz. 32), en verordening nr. 1882/2003, (hierna: „richtlijn 75/442”).

doen aan de voorschriften van richtlijn 75/442/EEG, inzonderheid de artikelen 3 en 4”, in het algemeen te voorzien „in maatregelen, procedures en richtsnoeren om negatieve gevolgen van het storten van afvalstoffen voor het milieu [...] tijdens de gehele levensduur van de stortplaats [...] te voorkomen of zoveel mogelijk te verminderen” (artikel 1).

5. Artikel 5 van richtlijn 1999/31 bepaalt:

„1. De lidstaten ontwikkelen uiterlijk twee jaar na de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum een nationale strategie voor de vermindering van de naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbare afvalstoffen en stellen de Commissie van die strategie in kennis. De strategie dient maatregelen te omvatten ter verwezenlijking van de in lid 2 vermelde doelstellingen door middel van met name hergebruik, compostering, productie van biogas of terugwinning van materialenenergie. [...]

2. De strategie dient het volgende te garanderen:

- a) uiterlijk vijf jaar na de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum wordt het naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbaar stedelijk afval verminderd tot 75 gewichtsprocent van de totale hoeveelheid biologisch afbreekbaar stedelijk afval, geproduceerd in 1995 of in

het laatste jaar voor 1995 waarvoor gestandaardiseerde Eurostat-gegevens beschikbaar zijn;

- b) uiterlijk acht jaar na de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum wordt het naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbaar stedelijk afval verminderd tot 50 gewichtsprocent van de totale hoeveelheid biologisch afbreekbaar stedelijk afval, geproduceerd in 1995 of in het laatste jaar voor 1995 waarvoor gestandaardiseerde Eurostat-gegevens beschikbaar zijn;

- c) uiterlijk 15 jaar na de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum wordt het naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbaar stedelijk afval verminderd tot 35 gewichtsprocent van de totale hoeveelheid biologisch afbreekbaar stedelijk afval, geproduceerd in 1995 of in het laatste jaar voor 1995 waarvoor gestandaardiseerde Eurostat-gegevens beschikbaar zijn.

[...].”

6. De in artikel 18, lid 1, van richtlijn 1999/31 bedoelde datum is 16 juli 2001.<sup>4</sup>

4 — Twee jaar na de inwerkingtreding van richtlijn 1999/31, die volgens haar artikel 19 plaatsvond op de dag van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, d.w.z. op 16 juli 1999.

## II — Duits recht

stig punt 10 van de technische handleiding  
stedelijk afval.

7. Met het oog op de omzetting van richtlijn 1999/31 in Duits recht heeft Duitsland op 20 februari 2001 de Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen (verordening inzake het milieuvriendelijk storten van stedelijk afval; hierna: „Verordnung van 2001”) vastgesteld, die op 1 maart 2001 van kracht is geworden.<sup>5</sup>

[...]

3. Stedelijk afval en afval in de zin van § 2, punt 2, met uitzondering van mechanisch-biologisch behandeld afval, mag alleen worden gestort indien het voldoet aan de overeenkomstige indelingscriteria van bijlage I voor stortplaatsklasse I of II.

8. Volgens de verwijzende rechter zijn de volgende bepalingen van de Verordnung van 2001 relevant:

[...].

„§ 3 Algemene stortvereisten

§ 4 Vereisten voor het storten van mechanisch-biologisch behandeld afval

1. Stedelijk afval en afval in de zin van § 2, sub 2, mag alleen op stortplaatsen of in stortplaatszones worden gestort die voldoen aan de vereisten voor stortplaatsklasse I of II. De vereisten zijn gedefinieerd overeenkom-

1. Mechanisch-biologisch behandeld afval mag alleen worden gestort indien

1) dit geschiedt op stortplaatsen of in stortplaatszones die voldoen aan de vereisten voor stortplaatsklasse II,

<sup>5</sup> — BGBl. 2001 I, blz. 305.

- 2) het afval aan de indelingscriteria van bijlage 2 voor stortplaatsklasse II voldoet,
  - 3) het afval niet is vermengd om te voldoen aan de indelingscriteria van bijlage 2, en het storten op reeds gestort afval met een hoog biologisch afbreekbaar aandeel (bijvoorbeeld onbehandeld huisvuil) het opvangen van gas uit dit afval niet belemmert, de insijpeling van water voor de instandhouding van biologische afbreekprocessen in dit afval technisch mogelijk of niet noodzakelijk is en er geen ongecontroleerde gasemissies zijn en
  - 4) in het kader van de mechanisch-biologische behandeling afval met hoge verbrandingswaarde — met het oog op de terugwinning of thermische behandeling ervan — alsook andere terugwinbare of schadelijke stoffen bevattende delen afgescheiden worden.
2. Om te verzekeren dat mechanisch-biologisch behandeld afval volgens de voorschriften wordt gestort, moet de stortplaatsexploitant
  - 1) voldoen aan de vereisten van bijlage 3 voor het storten van mechanisch-biologisch behandeld afval en
  - 2) waarborgen dat kleine restemissies van stortplaatsgas die optreden na opvulling van een stortplaatszone, vóór ze in de lucht komen, worden geoxideerd; aan de bevoegde overheden moeten desgevraagd overeenkomstig bijlage C, sub 6, punt 3, bij de technische handleiding stedelijk afval externe controleverslagen over de restgasemissies worden overgelegd.
- [...]
- § 6 — Overgangsregelingen
- [...]

In de gevallen van punt 1, sub 1, zijn de vereisten overeenkomstig punt 10 van de technische handleiding stedelijk afval gedefinieerd.

2. Op verzoek van de stortplaatsexploitant kan de bevoegde overheid onder de

voorwaarden van punt 3 het volgende toestaan:

De vergunning moet ten laatste op 15 juli 2009 aflopen.

- 1) Huisvuil, met huisvuil vergelijkbaar industrieel afval, zuiveringsslib en ander afval met een hoog organisch aandeel kan ook worden gestort wanneer niet is voldaan aan de in bijlage 1 of bijlage 2 aan afval gestelde vereisten. Het storten dient op oude stortplaatsen (huisvuilstortplaatsen) plaats te vinden, ook wanneer die niet voldoen aan de vereisten van § 3, lid 1, op voorwaarde dat zij minstens voldoen aan de vereisten van punt 11 van de technische handleiding Stedelijk afval, of op afgezonderde zones van stortplaatsen van klasse II. De vergunning moet ten laatste op 31 mei 2005 aflopen.
- 2) Stedelijk afval en afval in de zin van § 2, sub 2, die voldoen aan de in bijlage 1 vastgestelde indelingscriteria voor stortplaatsklasse I, kunnen ook op oude stortplaatsen worden gestort die niet voldoen aan de vereisten van § 3, lid 1, op voorwaarde dat zij minstens voldoen aan de vereisten van punt 11 van de technische handleiding stedelijk afval.
- 3) Stedelijk afval en afval in de zin van § 2, sub 2, die voldoen aan de in bijlage 1 vastgestelde indelingscriteria voor stortplaatsklasse II, of mechanisch-biologisch voorbehandeld afval dat voldoet aan de in bijlage 2 vastgestelde stortplaatsindelingscriteria, kan ook op oude stortplaatsen (huisvuilstortplaatsen), in voorkomend geval in afzonderlijke stortplaatszones, worden gestort wanneer is voldaan aan de in § 3, lid 1, bepaalde vereisten voor stortplaatsklasse II, op de punten 10.3.1. en 10.3.2 van de technische handleiding stedelijk afval na, alsook aan punt 11 van deze handleiding. De vergunning moet ten laatste op 15 juli 2009 aflopen. De vergunning kan voor onbepaalde duur worden verleend wanneer in een concreet geval het bewijs wordt geleverd dat de beschermende doelstellingen van punt 10.3.1 en 10.3.2 van de technische handleiding stedelijk afval door andere gelijkwaardige technische veiligheidsmaatregelen werden bereikt en het algemeen belang — bepaald aan de hand van de vereisten van deze verordening — niet wordt geschaad. Voor de periode tot 31 mei 2005 geldt punt 1 mutatis mutandis voor de technische vereisten voor stortplaatsen.
3. De in punt 2 vermelde uitzonderingen kunnen alleen worden toegestaan wanneer het algemeen belang niet wordt geschaad en wanneer

- 1) in het geval van punt 2, sub 1, geen gebruik van de bestaande behandelingscapaciteit kan worden geleverd, en
  - 2) in het geval van punt 2, sub 2 en 3, niet het gebruik kan worden geleverd van stortplaatsen die voldoen aan de vereisten van § 3, lid 1.
- ding van deze verordening overeenkomstig punt 12.1, sub 1 en 2, sub a, van de technische handleiding stedelijk afval is verleend, blijft voor huisvuil, met huisvuil vergelijkbaar industrieel afval, zuiveringsslib en ander afval met een hoog organisch aandeel tot uiterlijk 1 juni 2005 gelden als een vergunning in de zin van punt 2, sub 1, van deze verordening.

4. Een door de bevoegde overheid toegestane uitzondering op de indeling van afval over stortplaatsen die vóór de inwerkingtre- [...]

#### Bijlage 1 — Indelingscriteria voor stortplaatsen

Bij de indeling van afval over de stortplaatsen moet worden voldaan aan de volgende indelingswaarden:

| Nr.  | Parameters                                                              | Indelingswaarden    |                      |
|------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------------|
|      |                                                                         | Stortplaatsklasse I | Stortplaatsklasse II |
| 2    | organisch gedeelte van de droge rest van de oorspronkelijke substantie  |                     |                      |
| 2.01 | bepaald aan de hand van het gloeiverlies                                | < 3 massaprocent    | < 5 massaprocent     |
| 2.02 | bepaald aan de hand van de TOK (totale hoeveelheid organische koolstof) | < 1 massaprocent    | < 3 massaprocent     |
| 4    | eluaatcriteria                                                          |                     |                      |
| 4.03 | TOK                                                                     | < 20 mg/l           | < 100 mg/l           |

## Bijlage 2 — Indelingscriteria voor stortplaatsen voor mechanisch-biologisch voorbehandeld afval

Bij de indeling van mechanisch-biologisch voorbehandeld afval over de stortplaatsen moet worden voldaan aan de volgende indelingswaarden:

| Nr.  | Parameters                                                                                                                                                                                                                                                                        | Indelingswaarden      |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| 2    | organisch gedeelte van de droge rest van de oorspronkelijke substantie, bepaald aan de hand van de TOK                                                                                                                                                                            | < 18 massaprocent     |
| 4    | eluaatcriteria                                                                                                                                                                                                                                                                    |                       |
| 4.03 | TOK                                                                                                                                                                                                                                                                               | < 250 mg/l            |
| 5    | biologische afbreekbaarheid van de droge rest van de oorspronkelijke substantie bepaald aan de hand van de ademingsactiviteit van de daarin aanwezige micro-organismen (AT <sub>4</sub> ) of aan de hand van het gasvormingspercentage bij de fermentatietest (GB <sub>21</sub> ) | < 5 mg/g<br>< 20 l/kg |

[...].

### III — Feiten van het hoofdgeding

9. Het Deponiezweckverband Eiterköpfe (hierna: „Deponiezweckverband”) is een samenwerkingsverband tussen de Landkreise (bestuurlijke regio's) Mayen-Koblenz en Cochem-Zell en de stad Koblenz, dat de centrale stortplaats Eiterköpfe exploiteert.

10. Het Deponiezweckverband heeft op 28 februari 2000 bij het Land Rheinland

Pfalz een vergunning aangevraagd om ook na 31 mei 2005 en uiterlijk tot en met 31 december 2013 de zones 5 en 6 van de stortplaats te mogen vullen met afval dat alleen mechanisch is voorbehandeld.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> — Bij definitief geworden besluit van 26 september 1995 had verder in het hoofdgeding reeds bepaald dat op de stortplaats alleen afval mocht worden gestort dat niet kan worden teruggewonnen en dat voldoet aan de indelingscriteria van bijlage B, kolom II, van de technische handleiding stedelijk afval betreffende het gloeiverlies en de TOK (totale hoeveelheid organische koolstof) in het eluaat.

11. Tegen de afwijzing van deze aanvraag heeft het Deponiezweckverband bij de nationale rechter beroep ingesteld en aangevoerd dat de Duitse verordening inzake het storten van afvalstoffen in strijd is met het gemeenschapsrecht.

bepaald kalenderjaar, door een strengere maatregel uit te vaardigen volgens welke stedelijk afval en afval dat als stedelijk afval kan worden verwijderd, alleen kan worden gestort wanneer is voldaan aan het indelingscriterium „organisch gedeelte van de droge rest van de oorspronkelijke substantie” (bepaald aan de hand van het gloeiverlies of aan de hand van de TOK)?

#### IV — Prejudiciële vragen

12. De Zevende kamer van het Verwaltungsgericht Koblenz heeft de zaak op 4 december 2002 behandeld. Van oordeel dat de vordering slechts kan worden toegewezen indien de nationale bepalingen, voorzover deze een verbod bevatten op het storten van afval dat alleen mechanisch is voorbehandeld, in strijd zijn met het gemeenschapsrecht, heeft zij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vragen voorgelegd:

- 2) a) Zo ja, moeten de communautaire richtsnoeren van artikel 5, lid 2, van de richtlijn aldus worden uitgelegd, dat een nationale regeling, gelet op het gemeenschapsrechtelijke evenredigheidsbeginsel, voldoet aan de aldaar gestelde eisen, te weten:

— 75 gewichtsprocent per 16 juli 2006

„1) Moet artikel 5, lid 1, van de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen en de communautaire richtsnoeren voor een strategie voor vermindering van de naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbare afvalstoffen aldus worden begrepen dat in het kader van artikel 176 EG een nationale bepaling ter uitvoering van deze richtsnoeren kan afwijken van de in artikel 5, lid 2, van de richtlijn genoemde maatregelen, te weten vermindering van het naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbaar stedelijk afval tot een bepaald gewichtsprocent van de totale hoeveelheid biologisch afbreekbaar stedelijk afval in een

— 50 gewichtsprocent per 16 juli 2009 en

— 35 gewichtsprocent per 16 juli 2016,

wanneer zij bepaalt dat voor stedelijk afval en afval dat als stedelijk afval kan worden verwijderd, per 1 juni 2005 het organisch gedeelte van de droge rest van

de oorspronkelijke substantie bepaald aan de hand van het gloeiverlies ? 5 massaprocent en bepaald aan de hand van de TOK ? 3 massaprocent moet bedragen en mechanisch-biologisch behandelde afvalstoffen per 1 maart 2001 op oude stortplaatsen uiterlijk tot en met 15 juli 2009, en bij wijze van uitzondering ook langer, alleen mogen worden gestort wanneer het organisch gedeelte van de droge rest van de oorspronkelijke substantie bepaald aan de hand van de TOK ? 18 massaprocent bedraagt, de biologische afbreekbaarheid van de droge rest van de oorspronkelijke substantie bepaald aan de hand van de ademingsactiviteit [van de daarin aanwezige micro-organismen] (AT<sub>4</sub>) ? 5 mg/g of aan de hand van het gasvormingspercentage bij fermentatie (GB<sub>21</sub>) ? 20 l/kg bedraagt?

## V — Procedure bij het Hof

13. Het Deponiezweckverband, het Land Rheinland-Pfalz, de Nederlandse, de Oostenrijkse en de Duitse regering alsook de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

14. Tijdens de terechtzitting van 15 september 2004 hebben de vertegenwoordigers van de verzoeker en de verweerder in het hoofdgeding, de gemachtigden van de Duitse, de Nederlandse en de Oostenrijkse regering en die van de Commissie hun standpunt mondeling toegelicht.

## VI — Communautair milieurecht

- b) Verleent het gemeenschapsrechtelijke evenredigheidsbeginsel bij de beoordeling van de gevolgen van het storten van thermisch of mechanisch-biologisch voorbehandeld afval bovenop niet-behandeld afval een ruime of enge beoordelingsvrijheid? Mag op basis van het evenredigheidsbeginsel het gevaar dat voortvloeit uit afval dat alleen mechanisch voorbehandeld is, worden gecompenseerd door andere veiligheidsmaatregelen?"

### A — Ontwikkeling van het recht

15. De opstellers van het Verdrag besteedden geen aandacht aan het milieu en gaven de Gemeenschap in het begin ook geen

juridisch instrumentarium om op dit gebied actief te worden.<sup>7</sup> Desondanks besloot de conferentie van staatshoofden en regeringsleiders van 1972 in Parijs tot ontwikkeling van een zelfstandig beleid op dit gebied en stelde zij voor om bij gebreke van een bepaling op dit gebied een beroep te doen op de artikelen 100 en 235 EG-Verdrag (thans artikelen 94 EG en 308 EG).<sup>8</sup> Dit verklaart ook waarom de eerste arresten van het Hof dienden ter verduidelijking van de rechtsgrondslag van dit communautaire initiatief.<sup>9</sup>

16. Met de Europese Akte<sup>10</sup> werd aan het EG-Verdrag een specifieke titel inzake het milieu toegevoegd, Titel VII (thans Titel XIX)<sup>11</sup>, bestaande uit de arti-

kelen 130 R en 130 S (thans, na wijziging, artikelen 174 EG en 175 EG) alsook artikel 130 T (thans artikel 176 EG)<sup>12</sup>. Deze bepalingen werden aangevuld met artikel 100 A, lid 3 (thans, na wijziging, artikel 95, lid 3, EG), dat de Commissie verplicht bij haar in lid 1 bedoelde voorstellen uit te gaan van een „hoog beschermingsniveau”.<sup>13</sup>

17. Het milieu wordt inmiddels dermate belangrijk geacht dat het bereiken van een „hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu” (artikel 2 EG)<sup>14</sup> is uitgeroepen tot communautaire doelstelling, hetgeen „een beleid op het

7 — De vaststelling van de rechtsgrondslag voor het communautaire milieurecht bleek één van de meest gecompliceerde en omstreden problemen te zijn. Zie Bravo-Ferrer Delgado, M., *La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente*, Gaceta Jurídica, maart 1994, blz. 13.

8 — Artikel 100 vormde de grondslag voor de onderlinge aanpassing van de bepalingen die rechtstreeks van invloed waren op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt. Het bredere artikel 235 diende als basis voor de vaststelling van maatregelen ter verwerkelijking van communautaire doelstellingen waarin het Verdrag niet uitdrukkelijk voorzag. In punt 15 van de verklaring van voornoemde conferentie van staatshoofden en regeringsleiders van 1972 werd gesteld dat „ter verwezenlijking van de in de actieprogramma's vastgestelde taken [...] alle bepalingen van de verdragen met inbegrip van artikel 235 ten volle moeten worden benut”. Richtlijn 75/442/EEG, aangehaald in voetnoot 3, is gebaseerd „op het Verdrag tot instelling van de Europese Economische Gemeenschap, inzonderheid op de artikelen 100 en 235”.

9 — Volgens het arrest van 18 maart 1980, Commissie/Italië (91/79, Jurispr. blz. 1099), kunnen milieubepalingen op artikel 100 EG-Verdrag worden gebaseerd. Meer nog, zoals het Hof heeft geoordeeld in zijn arrest van 7 februari, ADBHU (240/83, Jurispr. blz. 531), is de bescherming van het milieu „een van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap”, alhoewel de genomen beschermende maatregelen niet „meer beperkingen mogen meebrengen dan strikt noodzakelijk zijn ter bereiking van de nagestreefde doelstelling van algemeen belang, te weten de bescherming van het milieu”. In deze zin oordeelde het ook in het arrest van 20 september 1988, Commissie/Denemarken (302/86, Jurispr. blz. 4607).

10 — PB 1987, L 169, blz. 1.

11 — Titel VII is bij artikel 25, en artikel 100 A bij artikel 18 van de Europese Akte aan het derde deel van het Verdrag gevoegd. Bij het Verdrag betreffende de Europese Unie (artikel G, punt 28) is titel VII titel XVI geworden.

12 — Hierboven, punt 2.

13 — Het Hof heeft deze bepalingen meermaals uitgelegd. In zijn arrest van 11 juni 1991, Commissie/Raad (C-300/89, Jurispr. blz. I-2867), erkende het dat een communautaire maatregel ter bescherming van het milieu niet per se gebaseerd moet zijn op artikel 130 S EG-Verdrag, aangezien dit doel ook doeltreffend kan worden nagestreefd door op de grondslag van artikel 100 A vastgestelde harmoniseringsmaatregelen. In zijn arrest van 17 maart 1993, Commissie/Raad (C-155/91, Jurispr. blz. I-939), oordeelde het echter dat de in die zaak bestreden richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen, geleet op het doel en de inhoud ervan, terecht gebaseerd was op artikel 130 S EG-Verdrag, welke grondslag het in zijn arrest van 28 juni 1994, Europees Parlement/Raad (C-187/93, Jurispr. blz. I-2857), ook correct achtte in het geval van een algemene verordening die deel uitmaakte van het communautaire milieubeleid — verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PB L 30, blz. 1) — en wel ongeacht het feit dat de harmonisatie van de voorwaarden van het vrije verkeer van afvalstoffen binnen de Gemeenschap een weerslag heeft op de instelling van de interne markt. Anderzijds maakte advocaat-generaal Tesaro in zijn conclusie in de zaak Commissie/Raad [arrest van 17 maart 1993 (reeds aangehaald)] een onderscheid tussen twee soorten richtlijnen: richtlijnen van algemene aard, die gebaseerd zijn op artikel 130 S EG, en richtlijnen betreffende een specifieke sector, die gebaseerd zijn op artikel 100 A EG. Met de eerste categorie wordt normaal gesproken een hoog niveau van milieubescherming nagestreefd, terwijl de tweede erop gericht is belemmeringen van de vrije mededinging te voorkomen. In de rechtsleer stellen Krämer en Kromarek dat dit onderscheid in de praktijk niet functioneert: L. Krämer en P. Kromarek, „Droit Communautaire de l'Environnement, 1 octobre 1991 — 31 décembre 1993”, *Revue Juridique de l'Environnement*, deel 2-3, 1994, blz. 231.

14 — Sinds de ondertekening van het Verdrag betreffende de Europese Unie in Maastricht behoort de bescherming van het milieu tot de fundamentele beginselen van de Gemeenschap.

gebied van het milieu" (artikel 3, lid 1, sub 1, EG) noodzakelijk maakt. Artikel 6 EG bepaalt bovendien: „De eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, als bedoeld in artikel 3, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.” Dit streven komt ook tot uitdrukking in andere bepalingen van het Verdrag, zoals het reeds genoemde artikel 95 EG of artikel 161 EG, dat voorziet in de oprichting van een Cohesiefonds dat „een financiële bijdrage [levert] aan projecten op het gebied van milieu”.

18. Het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa<sup>15</sup> borduurt voort op deze benadering en verduidelijkt dat de Unie op dit gebied een gedeelde bevoegdheid heeft met de lidstaten (artikel I-14, lid 2, sub e, van het Verdrag)<sup>16</sup>, hetgeen reeds volgt uit de vigerende regeling.

15 — Artikel II-97 bepaalt: „Een hoog niveau van milieubescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu moeten worden geïntegreerd in het beleid van de Unie en worden gewaarborgd overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling”, hetgeen geïnspireerd is door artikel 2 EG. Artikel III-119 doet inhoudelijk denken aan artikel 6 EG: „Bij de bepaling en de uitvoering van ieder beleid en optreden bedoeld in dit deel moeten de eisen inzake milieubescherming worden geïntegreerd, teneinde in het bijzonder duurzame ontwikkeling te bevorderen.” Artikel III-172 komt overeen met artikel 95 EG en artikel III-223 met artikel 161 EG. De artikelen III-233 tot en met III-234 stroken ten slotte inhoudelijk met de artikelen 174 EG tot en met 176 EG.

16 — Artikel I-12, lid 2, van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa bepaalt: „In de gevallen waarin bij de Grondwet op een bepaald gebied een bevoegdheid aan de Unie wordt toegeedeeld die zij met de lidstaten deelt, kunnen de Unie en de lidstaten wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen. De lidstaten oefenen hun bevoegdheid uit voorzover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitoefend of besloten heeft deze niet langer uit te oefenen.”

## B — Gedeelde bevoegdheden op milieugebied: grenzen

19. De gedeelde bevoegdheden vormen een eigen categorie binnen de bevoegdheidsbepalingen van het Verdrag. Zij kunnen verschillende vormen aannemen; zo kunnen onder meer de nationale wettelijke bepalingen strenger zijn dan die van het gemeenschapsrecht.

20. Met betrekking tot het milieu biedt artikel 176 EG de lidstaten de mogelijkheid verdergaande beschermende maatregelen te handhaven of te treffen, voorzover zij verenigbaar zijn met het Verdrag en worden meegedeeld aan de Commissie. Artikel 95 EG staat hen bovendien toe om ondanks bestaande harmonisatiemaatregelen, na kennisgeving aan de Commissie, eigen bepalingen te handhaven (lid 4) of te treffen (lid 5) indien deze hun rechtvaardiging vinden in de bescherming van het milieu. Artikel 174, lid 2, tweede alinea, EG bepaalt ten slotte dat de harmonisatiemaatregelen „een vrijwaringsclausule [bevatten] op grond waarvan de lidstaten om niet-economische milieuredenen voorlopige maatregelen kunnen nemen” die aan een controleprocedure onderworpen zijn.<sup>17</sup>

17 — Een deel van de rechtsleer is van mening dat met deze bepaling geen adequate weg naar een betere bescherming van het milieu wordt ingeslagen, zie bijvoorbeeld B. Verhoeve, G. Bennet en D. Wilkinson, *Maastricht and the Environment*, Londen, Institute for European Environmental Policy, 1992, blz. 24.

21. Het Hof heeft er dan ook de nadruk op gelegd dat de gemeenschapswetgeving op dit gebied geen volledige harmonisatie tot doel heeft<sup>18</sup>, hetgeen betekent dat voor de lidstaten een belangrijke rol is weggelegd. Dit heeft, zoals in casu, geleid tot het naast elkaar bestaan van Europese en nationale bepalingen.

22. Achter de door het Verwaltungsgericht Koblenz gestelde prejudiciële vragen gaat blijkbaar de vraag schuil, waar de gemeenschapsrechtelijke grens voor dit nationale optreden ligt.

23. Nu wijken de omstandigheden in de individuele lidstaten aanzienlijk van elkaar af. Sommige lidstaten kennen een sterker milieubewustzijn, andere staan wat dit betreft onder een grotere maatschappelijke druk, terwijl nog andere geavanceerdere afvalbehandelingstechnieken ontwikkelen. Richtlijn 1999/31 vormt in zoverre — in tegenstelling tot andere communautaire bepalingen op dit gebied<sup>19</sup> — een minimumregeling.

18 — Arrest van 22 juni 2000, Fornasar e.a. (C-318/98, Jurispr. blz. I-4785).

19 — Zoals de in voetnoot 13 vermelde verordening nr. 259/93, die volgens het arrest van 13 december 2001, DaimlerChrysler (C-324/99, Jurispr. blz. I-9897), de overbrenging van afvalstoffen harmoniseert (punt 42), waaruit volgt dat elke nationale maatregel op dit gebied moet „worden getoetst aan de bepalingen van deze verordening” (punt 43), omdat „wanneer op communautair niveau een geharmoniseerde regeling is getroffen voor een bepaalde materie, alle daarop betrekking hebbende nationale regelingen aan de bepalingen van de harmonisatiemaatregel moeten worden getoetst” (punt 32). Het Hof heeft bij verschillende gelegenheden richtlijnen als harmonisatiemaatregelen aangemerkt (arrest van 12 oktober 1993, Vanacker en Lesage, C-37/92, Jurispr. blz. I-4947), maar ik ben om redenen die ik nog zal toelichten, in tegenstelling tot de verwijzende rechter van mening dat richtlijn 1999/31 niet als een dergelijke harmonisatiemaatregel kan worden beschouwd.

24. Zij heeft tot doel „te voorzien in maatregelen, procedures en richtsnoeren om negatieve gevolgen van het storten van afvalstoffen voor het milieu [...] tijdens de gehele levensduur van de stortplaats [...]” te voorkomen of te verminderen (artikel 1). Te dien einde worden de stortplaatsen naar gelang van de gevaarlijkheid van de afvalstoffen ingedeeld in stortplaatsen voor gevaarlijke afvalstoffen, stortplaatsen voor ongevaarlijke afvalstoffen en stortplaatsen voor inerte afvalstoffen (artikel 4), worden de criteria en procedures voor de aanvaarding van de afvalstoffen op de respectieve stortplaatsen vastgelegd (artikel 6 en bijlage II), worden de controle- en toezichtprocedures in de exploitatie- en nazorgfase opgesomd (bijlage III), en wordt de lidstaten ten slotte opgedragen een nationale strategie voor de vermindering van de biologisch afbreekbare afvalstoffen te ontwikkelen (artikel 5, lid 1), waarbij zij voor stedelijk afval een vermindering in drie fasen moeten waarborgen (artikel 5, lid 2).

25. Uit de uitlegging van richtlijn 1999/31 in het licht van artikel 176 EG volgt dat de lidstaten niet de mogelijkheid mag worden ontnomen om strengere maatregelen te treffen. Zij kunnen regels voor andere afvalstoffen vaststellen, selectievere aanvaardingscriteria vastleggen, verdergaande voorbehandeling voorschrijven of de vastgelegde termijnen inkorten voorzover is voldaan aan de twee in de richtlijn uitdrukkelijk vastgelegde voorwaarden: de maatregelen moeten verenigbaar zijn met het Verdrag en zij moeten worden meegedeeld aan de Commissie.

26. De eerste van deze twee voorwaarden impliceert dat het gehele rechtsbestel van de Unie en in het bijzonder de richtlijn zelf moet worden geëerbiedigd.

27. In tegenstelling tot hetgeen in enkele van de schriftelijke opmerkingen wordt gesteld, betekent dit echter niet dat de richtlijn zelf strengere nationale bepalingen dekt. Telkens wanneer de richtlijn een uitzondering heeft willen toestaan, heeft zij dit uitdrukkelijk gedaan, zoals blijkt uit artikel 3, leden 3, 4 en 5. De grondslag voor uitzonderingen vormt derhalve het Verdrag, voorzover het de lidstaten toestaat strengere normen dan de gemeenschapsrechtelijke bepalingen vast te stellen, mits zij met deze laatste niet in strijd zijn.<sup>20</sup>

28. Bovendien mag niet worden vergeten dat het bereiken van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, zoals gezegd, een van de doelstellingen van de Europese integratie is geworden, die door middel van adequaat beleid moet worden verwezenlijkt (artikelen 2 en 3, lid 1, sub l, EG).<sup>21</sup> De vaststelling van strengere nationale maatregelen moet derhalve stroken met de gemeenschapsrechtelijke richtsnoeren in die zin dat een onverenigbaarheid niet alleen kan voortvloeien uit concrete bepalingen, maar ook uit de in deze

supranationale context ontwikkelde programma's.<sup>22</sup>

### C — Richtlijn 75/442

29. Richtlijn 75/442, waarop ik reeds kort ben ingegaan, bepaalt dat iedere regeling op het gebied van de verwijdering van afvalstoffen „als voornaamste doelstelling moet hebben de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden” veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen.<sup>23</sup> Met het oog op de coördinatie op dit gebied streeft zij voorts naar „een doeltreffende en samenhangende regeling [...], die de intracommunautaire handel niet belemmert en de concurrentievoorwaarden niet nadelig beïnvloedt”.<sup>24</sup>

20 — Ik volg dus een andere benadering dan door de Nederlandse regering tijdens de terechtzitting werd bepleit. Ik ben namelijk van mening dat er voor de toetsing van de verenigbaarheid van nationaal recht en gemeenschapsrecht drie mogelijkheden bestaan: a) indien de nationale maatregel onder het toepassingsgebied van de richtlijn valt, dient de toetsing aan de hand van de inhoud van haar bepalingen te geschieden; b) is dit niet het geval, dan dient de toetsing aan de hand van het Verdrag te geschieden; c) wanneer de maatregel verder gaat dan het genoemde gebied, maar steun vindt in een primairrechtelijke bepaling, dient de toetsing aan de hand van de hierin gestelde criteria te worden verricht. In casu zet het Duitse recht het gemeenschapsrecht om, maar voorziet het in strengere milieumaatregelen, hetgeen betekent dat zowel de richtlijn als het Verdrag in aanmerking moet worden genomen.

21 — Zie hierboven, punt 17.

22 — Met betrekking tot de polemiek in de Duitse rechtsleer — die ten grondslag ligt aan de prejudiciële vragen (zie deel IV, punt 2, van de verwijzingsbeschikking) en die ook door de Nederlandse regering in haar schriftelijke opmerkingen wordt aangekaart (punten 20 e.v.) — over de vraag of de door de lidstaten in het kader van artikel 176 EG getroffen maatregelen van dezelfde aard moeten zijn als de maatregelen van de Gemeenschap, dient een genuanceerd standpunt te worden ingenomen. Dit artikel stelt de geldigheid van nationale bepalingen immers afhankelijk van hun verenigbaarheid met het Verdrag, waarin de milieubescherming uitdrukkelijk als doelstelling wordt genoemd, hetgeen impliceert dat iedere hiertegen indruisende regeling is uitgesloten. Zo niet, zou de toekomstige harmonisatie worden belemmerd, wat een weerslag zou hebben op de activiteiten van de Gemeenschap en ongetwijfeld op die van de overige lidstaten. De bevoegdheid om strengere beschermingsmaatregelen te treffen mag derhalve niet als excuus dienen, de uitoefening ervan is aan bepaalde beperkingen te onderwerpen. De verplichte eerbiediging van het Verdrag betekent niet dat de nationale en gemeenschapsrechtelijke maatregelen van dezelfde aard moeten zijn, het is voldoende dat zij in dezelfde richting gaan en de milieudoelstellingen en het communautaire milieubeleid eerbiedigen, hetgeen vrijwel altijd, ook in casu, geval per geval moet worden beoordeeld.

23 — Derde overweging van de considerans.

24 — Zesde overweging van de considerans.

30. In een resolutie van 7 mei 1990<sup>25</sup> stelde de Raad vast dat de Gemeenschap behoefte heeft aan een alomvattend beleid voor alle afvalstoffen, ongeacht of deze gerecycleerd, hergebruikt of verwijderd worden, en benadrukte hij dat „harmonisatie van maatregelen op communautair niveau dient te worden aangemoedigd en in overeenstemming gebracht met de ontwikkeling van de interne markt” (punt 1). Hij achtte het voorts van prioritair belang „een adequate infrastructuur voor afvalverwijdering op te zetten” onder gebruikmaking van „de meest geëigende methoden en technologieën”, met dien verstande „dat de totstandbrenging van zo’n netwerk [...] in de eerste plaats een zaak van de lidstaten is” (punt 7). Ten slotte pleitte hij voor een bevordering van voorbehandeling (punt 8).

31. Naast andere initiatieven<sup>26</sup> stelde de Raad in zijn resolutie van 24 februari 1997 betreffende een communautaire strategie voor het afvalbeheer<sup>27</sup> voor dat in de toekomst afvalstoffen alleen op veilige en gecontroleerde wijze zouden worden gestort, en dat de lidstaten daarbij de mogelijkheid zou worden geboden om die opties inzake

afvalverwijdering toe te passen welke het beste aansluiten bij hun specifieke omstandigheden (punt 32).

32. Richtlijn 1999/31 legt de nadruk op dit aspect, hetgeen reeds blijkt uit haar considerans. De zesde overweging van de considerans bepaalt bijvoorbeeld dat het „storten [...] afdoende [moet] worden gecontroleerd en beheerd teneinde mogelijke negatieve gevolgen voor het milieu en risico’s voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken”.

33. Relevant is ten slotte nog de beschikking van de Raad van 19 december 2002 tot vaststelling van criteria en procedures voor het aanvaarden van afvalstoffen op stortplaatsen overeenkomstig artikel 16 en bijlage II van richtlijn 1999/31/EG.<sup>28</sup> Alhoewel deze beschikking pas op 16 juli 2004 van kracht is geworden (artikel 7), kunnen hier een aantal uitleggingsregels uit worden afgeleid.

## VII — Beoordeling van de prejudiciële vragen

34. De verwijzende rechter wenst te verneemen of bepaalde preventieve bepalingen van

25 — Resolutie betreffende het afvalstoffenbeleid (PB C 122, blz. 2).

26 — Onder andere resoluties van het Europees Parlement van 19 februari 1991 (PB C 72, blz. 34) en 22 april 1994 (PB C 128, blz. 471); richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB L 377, blz. 20); verordening (EEG) nr. 259/93; besluit 93/98/EEG van de Raad van 1 februari 1993 betreffende de sluiting namens de Gemeenschap van het Verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (Verdrag van Bazel) (PB L 39, blz. 1), en richtlijn 94/67/EG van de Raad van 16 december 1994 betreffende de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen (PB L 365, blz. 34).

27 — PB C 76, blz. 1.

28 — PB 2003 L 11, blz. 27.

de Verordnung van 1991 verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht. Gelet op de wijze waarop hij zijn vragen heeft gesteld, ben ik met de Commissie van mening dat deze het beste worden gehergroepeerd. Ik zal om te beginnen de eerste vraag en het eerste deel van de tweede vraag, sub a, beoordelen, die betrekking hebben op de uitlegging van artikel 5, leden 1 en 2, van richtlijn 1999/31 en van artikel 176 EG. Vervolgens zal ik ingaan op het tweede deel van de tweede vraag, sub a, en op tweede vraag, sub b, die betrekking hebben op het gemeenschapsrechtelijke evenredigheidsbeginsel.<sup>29</sup>

35. De bepalingen van het voornoemde artikel 5, leden 1 en 2, kunnen echter niet los worden gezien van de rest van de richtlijn, noch van de algemene context die ik hierboven heb toegelicht. De door de richtlijn nagestreefde doelstellingen en opgelegde minimumvereisten zijn verankerd in de overwegingen van de considerans en in de artikelen ervan. Het is een zaak van de nationale rechter om gelet op het verenigbaarheidsvereiste van artikel 176 EG na te gaan of de nationale regeling de hierin vervatte bepalingen eerbiedigt. De gemeen-

schapsrechter mag niet in deze bevoegdheidssfeer binnendringen, maar dient zich te concentreren op de verduidelijking van de zin van het gemeenschapsrecht teneinde de criteria te verschaffen die de uniforme tenuitvoerlegging dienen te waarborgen. Hij heeft tot taak om de strekking van de Europese bepalingen of het genoemde verenigbaarheidsbegrip toe te lichten, maar niet om iedere mogelijke onverenigbaarheid tussen de nationale en de Europese bepalingen gedetailleerd uit te leggen. Het Hof is dus niet bevoegd zich uit te spreken over een nationale regeling met een zo technisch karakter als de Verordnung van 2001. Het lijkt geen twijfel dat het in deze Verordnung gehanteerde criterium van het „organisch gedeelte van de droge rest van de oorspronkelijke substantie” (bepaald aan de hand van het gloeiverlies of de TOK) strenger is dan het criterium van het gewichtspercentage van „de totale hoeveelheid biologisch afbreekbaar stedelijk afval, geproduceerd [in een jaar]” van richtlijn 1999/31. Welke gevolgen dit heeft voor de verwezenlijking van de communautaire doelstellingen, valt echter moeilijker vast te stellen.<sup>30</sup>

29 — Verzoeker in het hoofdgeding wenst bovendien te vernemen of de Verordnung van 2001 verenigbaar is met andere gemeenschapsrechtelijke bepalingen, zoals artikel 28 EG of artikel 30 EG. In zijn beschikking verklaart de verwijzende rechter evenwel uitdrukkelijk dat een toetsing van deze normen niet nodig is en sluit hij dus elke twijfel daaromtrent uit (deel IV, punt 4). Dit betekent dat de verenigbaarheid in dit opzicht niet behoeft te worden getoetst. Het is vaste rechtspraak dat „in het kader van de bij artikel 234 EG ingestelde samenwerkingsprocedure het niet aan het Hof, doch aan de nationale rechter staat, de aan het geding ten gronde liggende feiten vast te stellen en daaruit de conclusies voor de door hem te geven beslissing te trekken” (arresten van 14 juli 1988, *Sinanot*, 298/87, Jurispr. blz. 4489; 5 december 2000, *Guimont*, C-448/98, Jurispr. blz. I-10663, en 23 oktober 2001, *Tridon*, C-510/99, Jurispr. blz. I-7777).

Niettemin zal ik de prejudiciële vragen in de gewijzigde volgorde behandelen.

30 — Het Hof heeft herhaaldelijk vastgesteld dat de beoordeling van de feitelijke situatie een zaak van de nationale rechter is (zie onder meer arrest van 15 november 1979, *Denkavit Futtermittel*, 36/79, Jurispr. blz. 3439) en zichzelf zodoende onbevoegd verklaard de communautaire voorschriften die het dient uit te leggen, op nationale maatregelen of situaties toe te passen (zie bijvoorbeeld arrest van 5 oktober 1999, *Lirussi en Bizzaro*, C-175/98 en C-177/98, Jurispr. blz. I-6881, punten 37 en 38). Zie ook punt 35 hierboven.

A — *Eerste prejudiciële vraag en eerste deel van de tweede prejudiciële vraag, sub a*

36. De verwijzende rechter is van mening dat de Verordnung van 2001 strengere beschermingsmaatregelen bevat dan richtlijn 1999/31 en plaatst vraagtekens bij hun verenigbaarheid daarmee. De verschillen zijn de volgende:

- gebruik van het indelingscriterium voor afvalstoffen „organisch gedeelte van de droge rest van de oorspronkelijke substantie” (bepaald aan de hand van het gloeiverlies of de TOK);
- vastlegging van kortere termijnen voor de afvalvermindering,
- uitbreiding van het toepassingsgebied tot zowel biologisch afbreekbaar als biologisch niet-afbreekbaar afval,
- gelijke behandeling van stedelijk afval en als stedelijk afval te verwijderen afval, in het bijzonder industrieel afval.

37. Tezamen genomen vormen deze beschermingsmaatregelen volgens de verwijzende rechter een strategie die afwijkt van die van de Gemeenschap.

38. Ik zal dan ook de reikwijdte van die afwijkingen onderzoeken.

#### a) Indelingscriterium voor afvalstoffen

39. Krachtens de Verordnung van 2001 mag stedelijk afval en afval dat als stedelijk afval kan worden verwijderd, slechts worden gestort indien is voldaan aan de vereisten van bijlage 1. Hiertoe behoort het criterium van het organisch gedeelte van de droge rest van de oorspronkelijke substantie, bepaald aan de hand van het gloeiverlies of de TOK.<sup>31</sup> In artikel 5, lid 2, van richtlijn 1999/31 is daarentegen sprake van het gewichtspercentage van de in een referentiejaar geproduceerde totale hoeveelheid biologisch afbreekbaar stedelijk afval.

40. Dit soort bepaling is naar haar aard verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen (artikel 249 EG). Aangezien richtlijn 1999/31 „minimumregelingen” bevat<sup>32</sup>, verzet het gemeenschapsrecht zich

31 — § 3, lid 3, juncto bijlage I, punten 2.01 en 2.02 van de Verordnung van 2001. Zie punt 8 hierboven.

32 — Zie punten 23 en 24 hierboven.

niet ertegen dat de aanvaarding van afvalstoffen afhankelijk wordt gesteld van een ander criterium dan dat van de totale hoeveelheid afval, mits de door de Gemeenschap vastgestelde bovengrens wordt gerespecteerd.

41. Anderzijds vormt het criterium om te bepalen of afval mag worden gestort, zoals door de Oostenrijkse en Nederlandse regering terecht wordt benadrukt, geen doelstelling op zich, maar slechts een instrument ter vermindering van de afvalhoeveelheid. Bovendien vormen volgens de algemene beginselen van bijlage II van richtlijn 1999/31 „beperkingen betreffende de hoeveelheid organisch materiaal in de afvalstoffen” een voorbeeld van een criterium dat gebaseerd is op de eigenschappen van de afvalstoffen.

b) Vastlegging van kortere termijnen voor de afvalvermindering

42. Artikel 5, lid 2, van richtlijn 1999/31 bepaalt dat de nationale strategieën een vermindering van de naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbare afvalstoffen in drie fasen moeten waarborgen: „uiterlijk” vijf, acht en vijftien jaar na 16 juli 2001 dienen deze hoeveelheden te worden verminderd tot respectievelijk 75 %, 50 % en 35 %.

43. Aldus worden bepaalde maximumtermijnen en -percentages vastgelegd, hetgeen betekent dat het de lidstaten vrijstaat deze in het kader van hun eigen milieubeleid te

verkorten, mits het voorgeschreven resultaat tegen het einde van de termijn en niet pas daarna wordt bereikt. Het maakt niet uit of dit eerder wordt bereikt.

c) Toepassing op biologisch afbreekbaar en niet-biologisch afbreekbaar afval

44. Voorzover artikel 5, leden 1 en 2, van richtlijn 1999/31 rept van afvalstoffen, voegt het hieraan de woorden „biologisch afbreekbaar” toe. Dit doet de vraag rijzen of deze bepaling ook „niet-biologisch afbreekbaar” afval bestrijkt.<sup>33</sup>

45. Gezien de context en het doel van de communautaire regeling gelden de in de genoemde bepalingen genoemde minimumvoorwaarden blijkbaar slechts voor biologisch afbreekbaar afval, ook al kunnen de lidstaten hun toepassingsgebied geldig uitbreiden. In werkelijkheid heeft de richtlijn immers tot doel te voorzien in maatregelen, procedures en richtsnoeren ter voorkoming of vermindering van de negatieve milieugevolgen van het storten van — niet nader gepreciseerde — „afvalstoffen” (artikel 1), welke term in artikel 2, sub a, van richtlijn 75/442<sup>34</sup> ruim wordt gedefinieerd.

33 — Ik wil erop wijzen dat in de richtlijn weliswaar een definitie wordt gegeven van „afvalstoffen” en „stedelijk afval”, alsook van „gevaarlijke”, „ongevaarlijke” en „inerte afvalstoffen”, maar dat niet wordt aangegeven wat onder „biologisch afbreekbare afvalstoffen” moet worden begrepen. Bovendien wordt in de leden 3 en 4 van artikel 5 het algemene begrip „afvalstoffen” gebruikt.

34 — Richtlijn 75/442/EEG definieert „afvalstoffen” als elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. De lijst omvat 16 categorieën, bijvoorbeeld „onbruikbaar materiaal” (Q6), „bij industriële procédés ontstane residuen” (Q8) of „bij winning en bewerking van grondstoffen overgebleven residuen” (Q11).

46. Uit een en ander volgt dat het gemeenschapsrecht ook niet wordt geschonden wanneer de bepalingen inzake afvalstoffen worden uitgebreid tot niet-biologisch afbreekbare afvalstoffen.

49. Bovendien kan, zoals door de Nederlandse en de Duitse regering wordt benadrukt, ook industrieel afval, zo niet geheel, dan toch gedeeltelijk biologisch afbreekbaar zijn, zodat het onder de nationale strategie als bedoeld in artikel 5, lid 1, dient te vallen.

#### d) Toepassing op industrieel afval

47. Terwijl in artikel 5, lid 1, de uitwerking van een strategie ter vermindering van „biologisch afbreekbare afvalstoffen” wordt bepleit, rept lid 2 van dit artikel van een strategie ter vermindering van „biologisch afbreekbaar stedelijk afval”. De vraag rijst dan ook of de toevoeging van dit bijvoeglijk naamwoord impliceert dat ander dan stedelijk afval — bijvoorbeeld industrieel afval — overeenkomstig de definitie van artikel 2, sub b, van richtlijn 1999/31 hiervan is uitgesloten.

50. Dit impliceert dat richtlijn 1999/31 zich niet verzet tegen de toepassing van de bepalingen inzake stedelijk afval op industrieel afval.

#### e) Globale beoordeling

48. Het antwoord dient vanzelfsprekend identiek te zijn aan dat van de voorafgaande punten. De richtlijn bevat streefcijfers waarop de lidstaten hun optreden moeten afstemmen. Zij hebben het recht om verdergaande maatregelen te treffen, voorzover zij de genoemde grenzen niet overschrijden of het doel dat wordt genoemd in artikel 1 — dat het algemenere begrip „storten van afvalstoffen” gebruikt — niet schenden. Dit betekent dat de strategie niet alleen een vermindering van biologisch afbreekbaar stedelijk afval, maar ook van andere afvalstoffen mag waarborgen.

51. Uit het voorgaande volgt dat aan de voorwaarde van artikel 176 EG, dat nationale maatregelen die voorzien in een hoger beschermingsniveau, verenigbaar zijn met het Verdrag, in elk van de aan de richtlijn getoetste gevallen is voldaan.

52. Zoals door de verwijzende rechter is aangevoerd, moet echter worden onderzocht of een globale beoordeling van deze factoren tot een ander resultaat zou kunnen leiden.

53. Deze hypothese kan zonder meer worden uitgesloten, aangezien het Duitse federale recht niet in strijd is met het door de relevante gemeenschapsrechtelijke normen uitgestippelde beleid. In het bijzonder voorziet richtlijn 1999/31 in een vermindering van het naar de stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbaar stedelijk afval in drie fasen tot een niveau van 35 (gewichts) procent van de in 1995 geproduceerde totale hoeveelheid, zonder nader aan te geven hoe dit doel dient te worden bereikt. De Verordening van 1991 bestrijkt ook afval dat als stedelijk afval kan worden verwijderd, eist meer dan een louter mechanische voorbehandeling, hetgeen waarschijnlijk een grotere vermindering tot gevolg heeft<sup>35</sup>, en schrijft kortere termijnen voor. Zij gaat dus verder dan richtlijn 1999/31, maar eerbiedigt de hierin neergelegde minimale eisen. Het is een zaak van de nationale rechter, en niet van het Hof, de doelstellingen van de nationale regeling te evalueren en met die van de Gemeenschap te vergelijken.

54. Overigens is er in de rechtspraak op gewezen dat de Gemeenschap met haar milieubeleid weliswaar streeft naar een hoog beschermingsniveau, maar dat dit niet noodzakelijkerwijs het hoogste niveau behoeft te zijn dat technisch mogelijk is, aangezien het de lidstaten altijd vrijstaat om verdergaande maatregelen te treffen.<sup>36</sup>

55. In het licht van het voorgaande stel ik het Hof voor, om op de eerste prejudiciële vraag en het eerste deel van de tweede vraag, sub a, te antwoorden dat de lidstaten krachtens artikel 176 EG bij de omzetting van richtlijn 1999/31/EG mogen voorzien in strengere milieumaatregelen, mits deze voldoen aan de doelstellingen en voorschriften van de gemeenschapsrechtelijke regeling. Dit is het geval wanneer de aanvaarding op stortplaatsen van stedelijk afval en van afval dat als stedelijk afval kan worden verwijderd, afhankelijk wordt gesteld van een criterium op basis van het organische gedeelte van de droge rest van de oorspronkelijke substantie (bepaald aan de hand van het gloceiverlies of de TOK), wanneer wordt verlangd dat de percentages vroeger worden bereikt dan in de richtlijn is aangegeven, en ten slotte wanneer voor de aanvaarding van afval een meer dan mechanische voorbehandeling vereist is.<sup>37</sup>

35 — De stukken bevatten geen gedetailleerde technische gegevens aan de hand waarvan kan worden beoordeeld welke gevolgen de toepassing van het ene of het andere indelingscriterium voor het afvalverwerkingsproces zou hebben. Tevens ontbreken een deskundigenrapport daarover en een economisch-financieel onderzoek naar de gevolgen van de naleving van de communautaire respectievelijk de Duitse regeling voor de levensvatbaarheid van de stortplaats. Deze zouden ook van nut zijn voor de oplossing van andere hiermee verband houdende problemen, zoals de eventuele schade-loosstelling van de exploitant.

36 — Arrest van 14 juli 1998, *Safety Hi-Tech* (C-284/95, Jurispr. blz. I-4301, punt 49).

37 — Met betrekking tot dit laatste aspect verplicht artikel 6, sub a, van richtlijn 1999/31 de lidstaten ervoor zorg te dragen dat „alleen behandelde afvalstoffen worden gestort”, waarbij overeenkomstig artikel 2, sub h, onder behandeling moeten worden begrepen „de fysische, thermische, chemische of biologische processen, met inbegrip van het sorteren, die de eigenschappen van de afvalstoffen zodanig veranderen dat het volume of de gevaarlijke eigenschappen worden gereduceerd, de behandeling wordt vergemakkelijkt of de nuttige toepassing wordt bevorderd”. Artikel 5, lid 1, dat de lidstaten opdraagt een nationale strategie te ontwikkelen om de in lid 2 genoemde doelstellingen te bereiken door „met name hergebruik, compostering, productie van biogas of terugwinning van materialenenergie”, bevat dan ook geen uitputtende opsomming.

B — *Tweede deel van de tweede prejudiciële vraag, sub a, en de tweede vraag, sub b: het gemeenschapsrechtelijke evenredigheidsbeginsel*

56. Evenredigheid impliceert dat de middelen die ter verwezenlijking van een bepaald doel worden ingezet, geschikt en adequaat zijn, wat ook kan slaan op de verhouding tussen een of meer begrippen, waarden of parameters. In de rechtssfeer is evenredigheid een algemeen pluridimensionaal beginsel, dat zowel op internationaal en communautair vlak als op nationaal niveau een rol speelt.

57. De evenredigheid van de Duitse regeling kan door de verwijzende rechter aan de hand van zijn eigen recht worden getoetst. De door hem geformuleerde twijfels hebben evenwel betrekking op de uitwerking van dit beginsel op communautair niveau.

58. Alvorens op deze twijfels in te gaan, wil ik een probleem oplossen dat door de Commissie en de Duitse regering in hun schriftelijke opmerkingen is aangekaart. Zij zijn namelijk van mening dat dit gemeenschapsrechtelijke beginsel onder andere niet van toepassing is op de nationale regeling omdat het krachtens artikel 5 EG alleen betrekking heeft op het optreden van de Gemeenschap en een dergelijk optreden niet het voorwerp is van de onderhavige prejudiciële procedure.

59. Hoewel de aangevoerde argumenten — in het bijzonder die van de Commissie — op het eerste gezicht overtuigend lijken, gaat het in casu om een algemene rechtsregel die niet beperkt is tot het gebied van het genoemde optreden van de Gemeenschap. Artikel 5 heeft uitdrukking verleend aan dit beginsel en het volgens vaste rechtspraak van het Hof beperkt tot de betrokken context, maar de invloed hiervan op het gemeenschapsrecht in zijn geheel niet ingeperkt. Anderzijds verwijst artikel 176 EG, wanneer het de geldigheid van nationale beschermende maatregelen afhankelijk stelt van hun verenigbaarheid met het Verdrag, zoals ik reeds heb benadrukt<sup>38</sup>, niet alleen naar het geschreven recht, maar ook naar de hieraan ten grondslag liggende doelstellingen, fundamentele vrijheden, beleidsopties en beginselen. De uitdrukking „met dit Verdrag” kan derhalve niet worden gereduceerd tot de concrete bepalingen ervan.<sup>39</sup>

60. Tegen deze achtergrond is het evenredigheidsbeginsel van toepassing op elke communautaire handeling, of deze nu uitgaat van de Gemeenschap zelf of van de lidstaten wanneer deze een als communautair gekwalificeerde bevoegdheid uitoefenen.

38 — Hierboven, punt 28.

39 — Een van deze bepalingen is artikel 10 EG, dat bepaalt dat de lidstaten „alle algemene of bijzondere maatregelen [moeten treffen] welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren”. Het bijvoeglijk naamwoord „geschikt” dient eveneens overeenkomstig de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht te worden beoordeeld. In het arrest DaimlerChrysler, aangehaald in voetnoot 19, heeft het Hof de in verordening nr. 259/93 gebruikte uitdrukking „in overeenstemming met het Verdrag” zodanig uitgelegd dat „voornoemde nationale maatregelen niet alleen in overeenstemming moeten zijn met de verordening, maar ook met de regels of algemene beginselen van het Verdrag die niet rechtstreeks verband houden met de regelgeving betreffende de overbrenging van afvalstoffen” (punt 45).

61. Het komt er dus op aan te bepalen of de regeling of het optreden van een lidstaat een communautair karakter heeft. Slechts wanneer dit het geval is, speelt het evenredigheidsbeginsel een rol. De toepassing ervan hangt niet af van de gevolgen van de nationale regeling voor de rechtsorde van de Unie, maar van de integratie ervan in deze rechtsstructuur. Indien evenredigheid een adequate verhouding tussen het nagestreefde doel en de ter verwezenlijking ervan ingezette middelen impliceert<sup>40</sup>, lijkt het niet meer dan logisch dat dit op Europees niveau alleen kan worden getoetst wanneer er ook sprake is van specifieke Europese doelstellingen en middelen. Dit is bijvoorbeeld niet het geval wanneer weliswaar een communautair doel wordt nagestreefd, maar een instrument van andere aard wordt ingezet.

62. In dit verband is het aan de nationale rechter deze beoordeling te verrichten, waarbij hij in aanmerking dient te nemen dat de lidstaten bepalingen vaststellen die op verschillende wijze verband houden met de supranationale sfeer. Dit kan gaan van loutere uitvoering tot het volledig ontbreken van enig verband. Bovendien hoeft de concrete uitwerking van dit beginsel niet dezelfde betekenis te hebben als in het recht van de Unie.<sup>41</sup> In elk geval is het Hof niet

bevoegd de geschiktheid van een nationale regeling te toetsen aan het gemeenschapsrechtelijke evenredigheidsbeginsel, in het bijzonder niet wanneer het, zoals in casu, om uiterst gedetailleerde technische aspecten gaat en geen gegevens zijn voorgelegd op grond waarvan een weloverwogen beoordeling mogelijk is.<sup>42</sup>

63. Tegen deze achtergrond stel ik voor, op het tweede deel van de tweede prejudiciële vraag, sub a, en op de tweede vraag, sub b, te antwoorden dat het aan de nationale rechter staat om te beoordelen of een regeling of optreden van een lidstaat verenigbaar is met het gemeenschapsrechtelijke evenredigheidsbeginsel, mits hij vooraf het communautaire karakter van de betrokken maatregelen heeft vastgesteld.

40 — Zoals de Oostenrijkse regering in haar schriftelijke opmerkingen onder verwijzing naar het arrest van 11 juli 1989, Schröder (265/87, Jurispr. blz. 2237), aanvoert, moet de evenredigheid van een maatregel worden beoordeeld in het licht van de geschiktheid en noodzakelijkheid ervan en van het verbod op het opleggen van buitensporige verplichtingen.

41 — Guy Isaac stelt in dit verband dat evenredigheid inhoudt dat de Gemeenschap, wanneer zij bij de uitoefening van een bevoegdheid tussen verschillende maatregelen kan kiezen, bij ideale doeltreffendheid die dient te kiezen, welke de staten, de individuen of de ondernemingen de meeste vrijheid laat, *Droit communautaire général*, Armand Colin, Parijs, 7<sup>de</sup> uitgave, 1999, blz. 42.

42 — In deze zin oordeelde het Hof in zijn arrest van 6 mei 1986, Muller e.a. (304/84, Jurispr. blz. 1511), dat het gemeenschapsrecht er bij zijn huidige stand niet aan in de weg staat dat een lidstaat het in de handel brengen van uit andere lidstaten afkomstige levensmiddelen waaraan bepaalde stoffen zijn toegevoegd, verbiedt. Het voegde hieraan echter toe: „Het in de laatste volzin van artikel 36 [thans, na wijziging, artikel 30 EG] tot uitdrukking komende evenredigheidsbeginsel verlangt [...] dat dit verbod niet verder gaat dan wat noodzakelijk is ter verwezenlijking van rechtmatige doelstellingen van gezondheidsbescherming.” En voorts: „De bevoegde nationale instanties zullen van geval tot geval hebben aan te tonen, dat hun regeling noodzakelijk is voor een doeltreffende bescherming van de in artikel 36 EEG-Verdrag bedoelde belangen [...]” In dezelfde lijn stelde het in het arrest Tridon, aangehaald in voetnoot 29 vast: „dat zonder bijkomende informatie in casu niet kan worden geoordeeld over de evenredigheid van het in de hoofdzaak aan de orde zijnde handelsverbod, inzonderheid niet over de vraag, of het beoogde doel kan worden bereikt door maatregelen die minder nadelige gevolgen hebben voor de intracommunautaire handel. Een dergelijke beoordeling vereist een concrete analyse, welke door de verwijzende rechter moet worden verricht, met name aan de hand van wetenschappelijke studies en de feitelijke omstandigheden van de in de hoofdzaak aan de orde zijnde situatie” (punt 58).

## VIII — Conclusie

64. In het licht van het voorgaande stel ik het Hof voor, de door het Verwaltungsgerichtshof Koblenz voorgelegde prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

- „1) Wat de eerste prejudiciële vraag en het eerste deel van de tweede vraag, sub a, betreft, mogen de lidstaten krachtens artikel 176 EG bij de omzetting van richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen voorzien in strengere milieumaatregelen, mits zij voldoen aan de doelstellingen en voorschriften van de gemeenschapsrechtelijke regeling. Dit is het geval wanneer de aanvaarding op stortplaatsen van stedelijk afval en van afval dat als stedelijk afval kan worden verwijderd, afhankelijk wordt gesteld van een criterium op basis van het organische gedeelte van de droge rest van de oorspronkelijke substantie (bepaald aan de hand van het gloeiverlies of de TOK), wanneer wordt verlangd dat de percentages vroeger worden bereikt dan in de richtlijn is aangegeven, en wanneer voor de aanvaarding van afval een meer dan mechanische voorbehandeling vereist is.
  
- 2) Wat het tweede deel van de tweede prejudiciële vraag, sub a, en de tweede vraag, sub b, betreft, staat het aan de nationale rechter om te beoordelen of een regeling of optreden van een lidstaat verenigbaar is met het gemeenschapsrechtelijke evenredigheidsbeginsel, mits hij vooraf het communautaire karakter van de betrokken maatregelen heeft vastgesteld.”