

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
vom 30. November 2004¹

1. Das Verwaltungsgericht Koblenz, ein deutsches Verwaltungsgericht erster Instanz, hat dem Gerichtshof zwei Fragen zu Artikel 5 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 1999/31/EG² und Artikel 176 EG zur Vorabentscheidung vorgelegt, um klären zu lassen, ob das für Abfalldeponien geltende Gemeinschaftsrecht bestimmte nationale Bestimmungen zulässt, die verstärkte Schutzmaßnahmen vorsehen.

„Die Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Artikels 175 getroffen werden, hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Die betreffenden Maßnahmen müssen mit diesem Vertrag vereinbar sein. Sie werden der Kommission notifiziert.“

I — Gemeinschaftsrechtlicher Rahmen

2. Titel XIX des EG-Vertrags — „Umwelt“ — umfasst drei Bestimmungen: Artikel 174 EG, der die Ziele der Gemeinschaftspolitik in diesem Bereich festlegt, Artikel 175 EG, in dem sich die Rechtsgrundlage für das Tätigwerden der Gemeinschaft findet, und Artikel 176 EG, der wie folgt lautet:

3. Die Richtlinie 75/442/EWG³ betrifft die Abfallbeseitigung und verpflichtet die Mitgliedstaaten in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a, angemessene Maßnahmen zur Verringerung der Erzeugung von Abfällen zu ergreifen, und in Artikel 4, sicherzustellen, dass die Abfälle verwertet oder beseitigt werden, ohne dass die menschliche Gesundheit gefährdet wird und ohne dass Verfahren oder Methoden verwendet werden, die die Umwelt schädigen können.

4. Die Deponierung ist eine der Stufen der Abfallbehandlung. In diesem konkreten Bereich verfolgt die Richtlinie 1999/31/EG (im

1 — Originalsprache: Spanisch.

2 — Richtlinie des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien (ABl. L 182 vom 16. Juli 1999, S. 1). Artikel 17 wurde geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. September 2003 (ABl. L 284 vom 31. Oktober 2003, S. 1).

3 — Richtlinie des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 47), geändert durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 (ABl. L 78, S. 32), die Richtlinie 91/692/EWG des Rates vom 23. Dezember 1991 (ABl. L 377, S. 48), die Entscheidung 96/350/EG der Kommission vom 24. Mai 1996 (ABl. L 135, S. 32) und die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. September 2003 (ABl. L 284, S. 1).

Folgenden: Richtlinie) „[i]m Hinblick auf die Erfüllung der Anforderungen der Richtlinie 75/442/EWG, insbesondere ihrer Artikel 3 und 4“, das allgemeine Ziel, „Maßnahmen, Verfahren und Leitlinien vorzusehen, mit denen während des gesamten Bestehens der Deponie negative Auswirkungen der Ablagerung von Abfällen auf die Umwelt ... vermieden oder vermindert werden“ (Artikel 1).

5. Artikel 5 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten legen spätestens zwei Jahre nach dem in Artikel 18 Absatz 1 genannten Zeitpunkt ihre Strategie zur Verringerung der zur Deponierung bestimmten, biologisch abbaubaren Abfälle fest und unterrichten die Kommission über diese Strategie. Diese Strategie sollte Maßnahmen zur Erreichung der in Absatz 2 genannten Ziele insbesondere durch Recycling, Kompostierung, Biogaserzeugung oder die Verwertung von Material/Rückgewinnung von Energie umfassen. ...

(2) Diese Strategie gewährleistet Folgendes:

- a) Spätestens fünf Jahre nach dem in Artikel 18 Absatz 1 genannten Zeitpunkt muss die zu deponierende Menge biologisch abbaubarer Siedlungsabfälle auf 75 (Gewichts-)Prozent der Gesamtmenge der biologisch abbaubaren Siedlungsabfälle verringert werden, die 1995

oder im letzten Jahr vor 1995, für das einheitliche Eurostat-Daten vorliegen, erzeugt wurde;

- b) spätestens acht Jahre nach dem in Artikel 18 Absatz 1 genannten Zeitpunkt muss die zu deponierende Menge biologisch abbaubarer Siedlungsabfälle auf 50 (Gewichts-)Prozent der Gesamtmenge der biologisch abbaubaren Siedlungsabfälle verringert werden, die 1995 oder im letzten Jahr vor 1995, für das einheitliche Eurostat-Daten vorliegen, erzeugt wurde;

- c) spätestens 15 Jahre nach dem in Artikel 18 Absatz 1 genannten Zeitpunkt muss die zu deponierende Menge biologisch abbaubarer Siedlungsabfälle auf 35 (Gewichts-)Prozent der Gesamtmenge der biologisch abbaubaren Siedlungsabfälle verringert werden, die 1995 oder im letzten Jahr vor 1995, für das einheitliche Eurostat-Daten vorliegen, erzeugt wurde.

...

- 6. Bei dem Zeitpunkt, der sich aus Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie ergibt, handelt es sich um den 16. Juli 2001⁴.

⁴ — Zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten, das nach Artikel 19 am Tag der Veröffentlichung im Amtsblatt, dem 16. Juli 1999, erfolgte.

II — Nationales Recht

nach Nummer 10 der TA Siedlungsabfall definiert.

7. Um den Vorgaben der Richtlinie nachzukommen, erließ Deutschland die Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen vom 20. Februar 2001, die am 1. März 2001 in Kraft trat⁵.

...
(3) Siedlungsabfälle und Abfälle im Sinne von § 2 Nr. 2 mit Ausnahme mechanisch-biologisch behandelter Abfälle dürfen nur abgelagert werden, wenn sie die entsprechenden Zuordnungskriterien des Anhanges 1 für die Deponieklasse I oder II einhalten.

8. Nach Ansicht des nationalen Gerichts, das die Vorlagefragen gestellt hat, sind folgende Vorschriften zu berücksichtigen:

...

„§ 3 Allgemeine Anforderungen an die Ablagerung

§ 4 Anforderungen an die Ablagerung mechanisch-biologisch behandelter Abfälle

(1) Siedlungsabfälle und Abfälle im Sinne von § 2 Nr. 2 dürfen nur auf Deponien oder Deponieabschnitten abgelagert werden, die die Anforderungen für die Deponieklasse I oder II einhalten. Die Anforderungen sind

(1) Mechanisch-biologisch behandelte Abfälle dürfen nur abgelagert werden, wenn

1. die Ablagerung auf Deponien oder Deponieabschnitten erfolgt, die die Anforderungen für die Deponieklasse II einhalten,

⁵ — BGBl. I, S. 305.

2. die Abfälle die Zuordnungskriterien des Anhanges 2 für die Deponieklasse II einhalten,
 3. die Abfälle nicht zur Erreichung der Zuordnungskriterien des Anhanges 2 vermischt werden und eine Ablagerung auf bereits abgelagerten Abfällen mit hohem biologisch abbaubaren Anteil (zum Beispiel unbehandelter Hausmüll) nicht zu einer Beeinträchtigung der Gasfassung aus diesen Abfällen führt, die Infiltration von Wasser zur Aufrechterhaltung biologischer Abbauprozesse in diesen Abfällen technisch möglich oder nicht erforderlich ist und es nicht zu unkontrollierten Gasaustritten kommt und
 4. im Rahmen der mechanisch-biologischen Behandlung heizwertreiche Abfälle zur Verwertung oder thermischen Behandlung sowie sonstige verwertbare oder schadstoffhaltige Fraktionen abgetrennt wurden.
- (2) Zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Ablagerung von mechanisch-biologisch behandelten Abfällen hat der Deponiebetreiber
 1. die Anforderungen des Anhanges 3 an den Einbau von mechanisch-biologisch behandelten Abfällen einzuhalten und
 2. sicherzustellen, dass nach Verfüllung eines Deponieabschnittes auftretende geringe Restemissionen an Deponiegas vor Austritt in die Atmosphäre oxidiert werden; der zuständigen Behörde sind auf Verlangen Überwachungsberichte aus der Fremdkontrolle nach Anhang C Nr. 6 Satz 3 TA Siedlungsabfall über die Restgasemissionen vorzulegen.
- ...
- § 6 Übergangsregelungen
- ...

In den Fällen des Satzes 1 Nr. 1 sind die Anforderungen nach Nummer 10 der TA Siedlungsabfall definiert.

(2) Auf Antrag des Deponiebetreibers kann die zuständige Behörde unter den Voraus-

setzungen nach Absatz 3 Folgendes zulassen:

ist längstens bis zum 15. Juli 2009 zu befristen.

1. Hausmüll, hausmüllähnliche Gewerbeabfälle, Klärschlämme und andere Abfälle mit hohen organischen Anteilen können auch dann abgelagert werden, wenn die Anforderungen an Abfälle gemäß Anhang 1 oder Anhang 2 nicht erfüllt sind. Die Ablagerung soll auf Altdeponien (Hausmülldeponien) erfolgen, auch wenn diese die Anforderungen des § 3 Abs. 1 nicht erfüllen, aber mindestens die Anforderungen nach Nummer 11 der TA Siedlungsabfall einhalten, oder auf gesonderten Abschnitten von Deponien der Klasse II. Die Zulassung ist längstens bis zum 31. Mai 2005 zu befristen.
2. Siedlungsabfälle und Abfälle im Sinne von § 2 Nr. 2, die die Deponiezuordnungskriterien der Deponieklasse I nach Anhang 1 erfüllen, können auch auf Altdeponien abgelagert werden, die die Anforderungen des § 3 Abs. 1 nicht erfüllen, aber mindestens die Anforderungen nach Nummer 11 der TA Siedlungsabfall einhalten. Die Zulassung
3. Siedlungsabfälle und Abfälle im Sinne von § 2 Nr. 2, die die Deponiezuordnungskriterien der Deponieklasse II nach Anhang 1 einhalten, oder mechanisch-biologisch vorbehandelte Abfälle, die die Deponiezuordnungskriterien des Anhangs 2 einhalten, können auch auf Altdeponien (Hausmülldeponien), gegebenenfalls auf separaten Deponieabschnitten, abgelagert werden, wenn die Anforderungen des § 3 Abs. 1 der Deponieklasse II bis auf Nummer 10.3.1 und 10.3.2 der TA Siedlungsabfall erfüllt und die Anforderungen nach Nummer 11 der TA Siedlungsabfall eingehalten werden. Die Zulassung ist längstens bis zum 15. Juli 2009 zu befristen. Von einer Befristung kann abgesehen werden, wenn im Einzelfall der Nachweis erbracht wird, dass die Schutzziele nach Nummer 10.3.1 und 10.3.2 der TA Siedlungsabfall durch andere gleichwertige technische Sicherungsmaßnahmen erreicht wurden und das Wohl der Allgemeinheit — gemessen an den Anforderungen dieser Verordnung — nicht beeinträchtigt wird. Für den Zeitraum bis 31. Mai 2005 gilt für die technischen Anforderungen an Deponien Nummer 1 entsprechend.
- (3) Die nach Absatz 2 genannten Ausnahmen können nur zugelassen werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird und wenn

1. im Fall des Absatzes 2 Nr. 1 die Nutzung vorhandener Behandlungskapazitäten nicht zumutbar ist und
 - (4) Eine von der zuständigen Behörde zugelassene Ausnahme von der Zuordnung von Abfällen zu Deponien, die vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung nach Nummer 12.1 Satz 1 und 2 Buchstabe a der TA Siedlungsabfall erteilt worden ist, gilt für Hausmüll, hausmüllähnliche Gewerbeabfälle, Klärschlämme und andere Abfälle mit hohen organischen Anteilen als Zulassung im Sinne von Absatz 2 Nr. 1 nach dieser Verordnung bis längstens zum 1. Juni 2005 fort.
2. im Fall des Absatzes 2 Nr. 2 und 3 die Nutzung von Deponien, die die Anforderungen in § 3 Abs. 1 erfüllen, nicht zumutbar ist.
 - ...

Anhang 1 Zuordnungskriterien für Deponien

Bei der Zuordnung von Abfällen zu Deponien sind die folgenden Zuordnungswerte einzuhalten:

Nr.	Parameter	Zuordnungswerte	
		Deponieklasse I	Deponieklasse II
2	Organischer Anteil des Trockenrückstandes der Originalsubstanz		
2.01	bestimmt als Glühverlust	≤ 3 Masse-%	≤ 5 Masse-%
2.02	bestimmt als TOC	≤ 1 Masse-%	≤ 3 Masse-%
4	Eluatkriterien		
4.03	TOC	≤ 20 mg/l	≤ 100 mg/l

Anhang 2 Zuordnungskriterien für Deponien für mechanisch-biologisch vorbehandelte Abfälle

Bei der Zuordnung von mechanisch-biologisch behandelten Abfällen zu Deponien sind die folgenden Zuordnungswerte einzuhalten:

Nr.	Parameter	Zuordnungswerte
2	Organischer Anteil des Trockenrückstandes der Originalsubstanz bestimmt als TOC	≤ 18 Masse-%
4	Eluatkriterien	
4.03	TOC	≤ 250 mg/l
5	Biologische Abbaubarkeit des Trocken-rückstandes der Originalsubstanz bestimmt als Atmungsaktivität (AT_4) oder bestimmt als Gasbildungsrate im Gärtest (GB_{21})	≤ 5 mg/g ≤ 20 l/kg

...

III — Sachverhalt des Ausgangsverfahrens

vom 31. Mai 2005 bis zum 31. Dezember 2013 die Deponieabschnitte 5 und 6 mit lediglich mechanisch vorbehandelten Abfällen zu verfüllen⁶.

9. Der Deponiezweckverband Eiterköpfe ist ein Zusammenschluss der Landkreise Mayen-Koblenz und Cochem-Zell sowie der Stadt Koblenz, der die Zentraldeponie Eiterköpfe betreibt.

10. Am 28. Februar 2000 beantragte er beim Land Rheinland-Pfalz die Genehmigung,

6 — Zuvor hatte der Beklagte des Ausgangsverfahrens mit bestandskräftigem Bescheid vom 26. September 1995 entschieden, dass auf der Deponie Abfälle nur dann abgelagert werden dürfen, wenn sie nicht verwertet werden können und die Zuordnungskriterien des Anhangs B, Spalte II, der Technischen Anleitung Siedlungsabfall hinsichtlich des Glühverlusts und des TOC (organisch gebundener Gesamtkohlenstoff) im Eluat eingehalten sind.

11. Nachdem der Antrag abgelehnt worden war, rief er die innerstaatlichen Gerichte an und machte geltend, dass die deutsche Abfallablagerungsverordnung gegen Gemeinschaftsrecht verstoße.

stärkt werden können, dass Siedlungsabfälle und Abfälle, die wie Siedlungsabfälle entsorgt werden können, nur abgelagert werden dürfen, wenn das entsprechende Zuordnungskriterium „organischer Anteil des Trockenrückstandes der Originalsubstanz“ (bestimmt als Glühverlust oder als TOC) eingehalten wird?

IV — Vorlagefragen

12. Nach einer mündlichen Verhandlung am 4. Dezember 2002 hat die 7. Kammer des Verwaltungsgerichts Koblenz in der Erwägung, dass das beanspruchte Recht nur dann zugesprochen werden könne, wenn die nationalen Bestimmungen, soweit sie die Ablagerung lediglich mechanisch vorbehandelter Abfälle auf Deponien verbieten, gegen das Gemeinschaftsrecht verstießen, das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

2. a) Wenn ja, sind die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie über Abfalldeponien so zu verstehen, dass den dortigen Anforderungen, nämlich

— 75 Gewichtsprozent ab dem 16. Juli 2006,

1. Ist Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie über Abfalldeponien mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für eine Strategie zur Verringerung der zur Deponierung bestimmten, biologisch abbaubaren Abfälle so zu verstehen, dass im Rahmen von Artikel 176 EG abweichend von den in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie über Abfalldeponien genannten Maßnahmen, nämlich Verringerung der zu deponierenden Menge biologisch abbaubarer Siedlungsabfälle auf einen bestimmten Gewichtsprozentsatz der Gesamtmenge biologisch abbaubarer Siedlungsabfälle, bezogen auf ein bestimmtes Kalenderjahr, diese in einer auf die Umsetzung dieser gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben angelegten nationalen Bestimmung dadurch ver-

— 50 Gewichtsprozent ab dem 16. Juli 2009 und

— 35 Gewichtsprozent ab dem 16. Juli 2016,

unter Beachtung des gemeinschaftsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eine mitgliedstaatliche Regelung genügt, welche vorsieht, dass für Siedlungsabfälle

und Abfälle, die wie Siedlungsabfälle entsorgt werden können, ab dem 1. Juni 2005 der organische Anteil des Trockenrückstandes der Originalsubstanz, bestimmt als Glühverlust ≤ 5 Masseprozent, bestimmt als TOC ≤ 3 Masseprozent betragen soll; mechanisch-biologisch behandelte Abfälle ab dem 1. März 2001, auf Altdeponien längstens bis zum 15. Juli 2009 und im Einzelfall auch darüber hinaus, nur abgelagert werden dürfen, wenn der organische Anteil des Trockenrückstandes der Originalsubstanz, bestimmt als TOC, ≤ 18 Masseprozent beträgt, die biologische Abbaubarkeit des Trockenrückstands der Originalsubstanz, bestimmt als Atmungsaktivität (AT_4), ≤ 5 mg/g oder, bestimmt als Gasbildungsrate im Gärtest (GB_{21}), ≤ 20 l/kg beträgt?

2. b) Räumt der europarechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Einschätzung der Auswirkungen im Falle einer Überlagerung unvorbehandelter Abfälle mit thermisch oder mechanisch-biologisch vorbehandelten Abfällen einen weiten oder einen engen Beurteilungsspielraum ein? Lässt sich dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entnehmen, dass Gefährdungen durch einen lediglich mechanisch vorbehandelten Abfall durch anderweitige Sicherungsmaßnahmen ausgeglichen werden können?

V — Verfahren vor dem Gerichtshof

13. Schriftliche Erklärungen haben der Deponiezweckverband Eiterköpfe, das Land Rheinland-Pfalz, die niederländische, die österreichische und die deutsche Regierung sowie die Kommission eingereicht.

14. Zur Sitzung am 15. September 2004 erschienen zur mündlichen Erläuterung ihres Vorbringens der Vertreter des im Ausgangsverfahren klagenden Zweckverbands, der Vertreter des dort beklagten Bundeslandes und die Bevollmächtigten der deutschen, der niederländischen und der österreichischen Regierung sowie der Kommission.

VI — Die Umwelt im Gemeinschaftsrecht

A — Zur rechtlichen Entwicklung

15. Für die Verfasser der Verträge war die Umwelt kein Anliegen, und sie gaben der Gemeinschaft ursprünglich keine rechtliche

Grundlage, um in diesem Bereich tätig zu werden⁷. Dennoch beschloss die Konferenz der Staats- und Regierungschefs, die 1972 in Paris stattfand, die Einrichtung einer eigenen Politik und schlug vor, das Fehlen einer entsprechenden Norm mit einem Rückgriff auf die Artikel 100 und 235 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 94 EG und 308 EG)⁸ zu lösen. Diese Situation erklärt, dass die ersten Entscheidungen des Gerichtshofes die Klärung der Rechtsgrundlage dieser Gemeinschaftsinitiative zum Gegenstand hatten⁹.

16. Die Einheitliche Europäische Akte¹⁰ fügte dem EG-Vertrag einen speziellen Titel über die Umwelt bei — den Titel VII (jetzt Titel XIX)¹¹ —, und zwar mit den

Artikeln 130r und 130s (nach Änderung jetzt Artikel 174 EG und 175 EG) sowie 130t (jetzt Artikel 176 EG)¹², zu denen noch Artikel 100a Absatz 3 (nach Änderung jetzt Artikel 95 Absatz 3 EG) hinzukommt, der die Kommission verpflichtet, in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 „von einem hohen Schutzniveau aus[zugehen]“¹³.

17. Die Sorge um die Umwelt hat im Europarecht bis hin zu dem Punkt zugenommen, dass es zu einem Ziel der Gemeinschaft geworden ist (Artikel 2 EG)¹⁴, „ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“ zu erreichen, was

7 — Genauer gesagt erwies sich die Rechtsgrundlage im Gemeinschaftsumweltrecht als eines der komplexesten und umstrittensten Probleme. Vgl. M. Bravo-Ferrer Delgado: „La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente“, *Gaceta Jurídica*, März 1994, S. 13.

8 — Artikel 100 war die Grundlage für die Angleichung der Rechtsvorschriften, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirkten, und der umfassendere Artikel 235 deckte den Erlass von im Vertrag nicht ausdrücklich vorgesehenen Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft ab. In Nummer 15 der Erklärung der genannten Konferenz der Staats- und Regierungschefs von 1972 wird ausgeführt, dass es „zur Verwirklichung der in den Aktionsprogrammen festgelegten Aufgaben angezeigt ist, alle Bestimmungen der Verträge einschließlich des Artikels 235 des EWG-Vertrages weitestgehend auszuschöpfen“. Die Richtlinie 75/442/EWG (siehe Fußnote 3) stützt sich „auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf die Artikel 100 und 235“.

9 — Das Urteil vom 18. März 1980 in der Rechtssache 91/79 (Kommission/Italien, Slg. 1980, 1099) ließ es zu, Umweltbestimmungen auf Artikel 100 EG-Vertrag zu stützen. Im Urteil vom 7. Februar 1985 in der Rechtssache 240/83 (ADBHU, Slg. 1985, 531) wurde zudem ausgeführt, dass der Schutz der Umwelt als ein „wesentliches Ziel der Gemeinschaft“ anzusehen ist, auch wenn die erlassenen Schutzmaßnahmen nicht „über die unvermeidlichen Beschränkungen hinausgehen [dürfen], die aus Gründen des Umweltschutzes, eines im Allgemeininteresse liegenden Ziels, gerechtfertigt sind“. In gleichem Sinne sprach sich der Gerichtshof im Urteil vom 20. September 1988 in der Rechtssache 302/86 (Kommission/Dänemark, Slg. 1988, 4607) aus.

10 — ABl. L 169 vom 29. Juni 1987.

11 — Der Titel VII wurde durch Artikel 25 und Artikel 100a durch Artikel 18 der Einheitlichen Europäischen Akte in den Dritten Teil des Vertrages eingefügt. Mit dem Vertrag über die Europäische Union (Artikel G.38) wurde er zum Titel XVI.

12 — Vgl. Nr. 2 dieser Schlussanträge.

13 — Der Gerichtshof hat diese Bestimmungen wiederholt angelegt. Im Urteil vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89 (Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867) hat er anerkannt, dass eine Maßnahme der Gemeinschaft zum Schutz der Umwelt nicht notwendigerweise auf Artikel 130s EG-Vertrag gestützt sein müsse, da dieses Ziel auch über Rechtsangleichungsmaßnahmen nach Artikel 100a EG-Vertrag wirksam erreicht werden könne; im Urteil vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-155/91 (Kommission/Rat, Slg. 1993, I-939) hat er allerdings entschieden, dass die dort angefochtene Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 zur Änderung der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle (ABl. L 78, S. 32) angesichts ihres Ziels und ihres Inhalts zu Recht auf Artikel 130s EG-Vertrag gestützt worden sei, eine Position, die er im Urteil vom 28. Juni 1994 in der Rechtssache C-187/93 (Europäisches Parlament/Rat, Slg. 1994, I-2857) auch im Fall einer Verordnung allgemeiner Natur für zutreffend erkannt hat, deren Inhalt sich in die gemeinschaftliche Umweltpolitik einfügte — es ging um die Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 30, S. 1) —, und zwar ungeachtet dessen, dass durch die Harmonisierung der Bedingungen über den Verkehr mit Abfällen die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes betroffen ist. Demgegenüber hat Generalanwalt Tesauro in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache, in der das bereits genannte Urteil Kommission/Rat vom 17. März 1993 erging, zwei Arten von Richtlinien unterschieden: auf Artikel 130s EG-Vertrag gestützte Richtlinien allgemeiner Natur und auf Artikel 100a EG-Vertrag gestützte sektorspezifische Richtlinien. Mit den Erstgenannten werde in der Regel das Ziel verfolgt, ein hohes Umweltschutzniveau zu erreichen, während mit den Zweitgenannten Beeinträchtigungen des Grundsatzes des freien Wettbewerbs vermieden werden sollten. In der Lehre vertreten Krämer und Kromarek den Standpunkt, dass die Unterscheidung in der Praxis nicht funktionieren könne: L. Krämer und P. Kromarek, „Droit Communautaire de l'Environnement. 1 octobre 1991-31 décembre 1993“, *Revue Juridique de l'Environnement*, Band 2-3, 1994, S. 231.

14 — Mit der Unterzeichnung des Vertrages über die Europäische Union in Maastricht wurde der Umweltschutz zum grundlegenden Prinzip der Gemeinschaft erhoben.

„eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt“ (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe I) unumgänglich macht. Zudem bestimmt Artikel 6: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der in Artikel 3 genannten Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.“ Dieses Anliegen zeigt sich auch in anderen Bestimmungen des Vertrages, etwa dem bereits genannten Artikel 95 EG oder Artikel 161 EG, der die Errichtung eines Kohäsionsfonds vorsieht, der zu Vorhaben „in den Bereichen Umwelt ... finanziell bei[trägt]“.

18. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa setzt diesen Ansatz fort¹⁵ und präzisiert, dass die Zuständigkeit in diesem Bereich zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilt ist (Artikel I-14 Absatz 2 Buchstabe e des Vertrages über eine Verfassung für Europa)¹⁶, was sich bereits aus der geltenden Regelung ergibt.

15 — Artikel II-97 bestimmt: „Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden“, was auf Artikel 2 EG zurückgeht. Artikel III-119 erinnert inhaltlich an Artikel 6 EG, wenn darin erklärt wird: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Politik und der Maßnahmen der Union in den in diesem Teil genannten Bereichen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.“ Artikel III-172 entspricht Artikel 95 EG und Artikel III-223 Artikel 161 EG. Schließlich geben die Artikel III-233 bis III-234 in der Sache die Artikel 174 EG bis 176 EG wieder.

16 — Artikel I-12 Absatz 2 des Vertrages über eine Verfassung für Europa sieht vor: „Überträgt die Verfassung der Union für einen bestimmten Bereich eine mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit, so können die Union und die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen. Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben.“

B — Geteilte Zuständigkeiten im Umweltbereich: Grenzen

19. Die geteilten Zuständigkeiten bilden eine eigene Kategorie innerhalb der Kompetenzbestimmungen des Vertrages. Sie können verschiedene Erscheinungsformen aufweisen, unter denen die Möglichkeit hervorzuheben ist, dass die nationalen Rechtsvorschriften strenger sind als die des Gemeinschaftsrechts.

20. In Bezug auf die Umwelt ermächtigt Artikel 176 EG die Mitgliedstaaten, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, sofern sie mit dem Vertrag vereinbar sind und der Kommission notifiziert werden. Daneben erlaubt es ihnen Artikel 95 EG, ungeachtet bestehender Harmonisierungserfordernisse eigene Bestimmungen unter Mitteilung an die Kommission beizubehalten (Absatz 4) oder einzuführen (Absatz 5), wenn sie zum Schutz der Umwelt gerechtfertigt sind. Schließlich sieht Artikel 174 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG vor, dass die Harmonisierungsvorschriften „eine Schutzklausel [umfassen], mit der die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, aus nicht wirtschaftlich bedingten umweltpolitischen Gründen vorläufige Maßnahmen zu treffen“, die einer Kontrolle unterliegen¹⁷.

17 — Ein Teil der Lehre ist der Ansicht, dass diese Vorschrift keinen angemessenen Weg zu einem besseren Schutz der Umwelt eröffnet, z. B. B. Verhoeve, G. Bennet und D. Wilkinson, *Maastricht and the Environment*, London, Institute for European Environmental Policy, 1992, S. 24.

21. Deshalb hat der Gerichtshof Wert darauf gelegt, zu erklären, dass mit der Regelung des Vertrages in diesem Bereich keine vollständige Harmonisierung angestrebt wird¹⁸, so dass die Mitgliedstaaten dazu berufen sind, eine wichtige Rolle zu spielen, was zu einem Nebeneinander von europäischen Normen und Normen innerstaatlicher Natur führt, wie es hier der Fall ist.

22. Hinter den vom Verwaltungsgericht Koblenz gestellten Vorlagefragen steht das Anliegen, die gemeinschaftsrechtliche Grenze für diese nationale Tätigkeit zu bestimmen.

23. Nun weichen die Umstände in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich voneinander ab. Es gibt Mitgliedstaaten mit besserem ökologischem Bewusstsein, andere unterliegen insoweit höherem gesellschaftlichem Druck, einige entwickeln bei der Abfallbehandlung fortschrittlichere Techniken. Die Richtlinie über Abfalldeponien stellt insofern — anders als andere Gemeinschaftsbestimmungen in diesem Bereich¹⁹ — eine Mindestregelung dar.

18 — Urteil vom 22. Juni 2000 in der Rechtssache C-318/98 (Fornasar u. a., Slg. 2000, I-4785).

19 — Wie die in Fußnote 13 erwähnte Verordnung Nr. 259/93, mit der nach dem Urteil vom 13. Dezember 2001 in der Rechtssache C-324/99 (DaimlerChrysler, Slg. 2001, I-9897) die Verbringung von Abfällen harmonisiert wird (Randnr. 42) — mit der Folge, dass alle nationalen Maßnahmen in diesem Bereich „anhand dieser Verordnung ... zu beurteilen [sind]“ (Randnr. 43) und dass „alle nationalen Maßnahmen in einem Bereich, für den auf Gemeinschaftsebene eine harmonisierte Regelung geschaffen worden ist, anhand dieser Harmonisierungsmaßnahme ... zu beurteilen sind“ (Randnr. 32). Der Gerichtshof hat bei verschiedenen Gelegenheiten Richtlinien als Harmonisierungsregelungen angesehen (Urteil vom 12. Oktober 1993 in der Rechtssache C-37/92, Vanacker und Lesage, Slg. 1993, I-4947), doch glaube ich im Gegensatz zur Auffassung des vorlegenden Gerichts aus den im Folgenden dargestellten Gründen nicht, dass die Richtlinie über Abfalldeponien als eine solche zu beurteilen ist.

24. Ziel dieser Richtlinie ist es, „während des gesamten Bestehens der Deponie negative Auswirkungen der Ablagerung von Abfällen auf die Umwelt“ zu vermeiden oder zu vermindern, indem sie durch „die Festlegung ... [von] Anforderungen ... [entsprechende] Maßnahmen, Verfahren und Leitlinien“ vorsieht (Artikel 1). Zu diesem Zweck werden darin die Deponien entsprechend der Gefährlichkeit der Abfälle in Deponien für gefährliche Abfälle, Deponien für nicht gefährliche Abfälle und Deponien für Inertabfälle eingeteilt (Artikel 4), werden die Kriterien und Verfahren für die Abfallannahme auf der jeweiligen Deponie festgelegt (Artikel 6 und Anhang II), werden die Mess- und Überwachungsverfahren während des Betriebes und der Nachsorgephase aufgeführt (Anhang III) und schließlich die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine nationale Strategie zur Reduzierung der biologisch abbaubaren Abfälle zu erarbeiten (Artikel 5 Absatz 1), wobei sie für Siedlungsabfälle eine Verringerung in drei Phasen sicherzustellen haben (Artikel 5 Absatz 2).

25. Legt man die Richtlinie im Hinblick auf Artikel 176 EG aus, so darf es den Mitgliedstaaten nicht verwehrt werden, strengere Maßnahmen zu ergreifen, um andere Abfälle zu regeln, selektivere Zugangskriterien aufzustellen, weiter gehende Vorbehandlungen vorzuschreiben oder die festgesetzten Fristen zu verkürzen, sofern die beiden in dieser Vorschrift ausdrücklich aufgestellten Voraussetzungen erfüllt werden: die Vereinbarkeit der Maßnahmen mit dem Vertrag und ihre Notifizierung an die Kommission.

26. Die erste dieser Voraussetzungen impliziert die Beachtung des gesamten Rechtssystems der Union und insbesondere der Richtlinie.

27. Diese Beachtung bedeutet jedoch nicht, wie in einigen in diesem Vorabentscheidungsverfahren vorgelegten schriftlichen Erklärungen ausgeführt wird, dass die Richtlinie selbst strengere nationale Bestimmungen deckt. Wenn darin eine Ausnahme zugelassen werden sollte, so geschah dies, wie Artikel 3 Absätze 3, 4 und 5 belegt, ausdrücklich. Die Grundlage bietet daher der Vertrag, indem er die Mitgliedstaaten ermächtigt, über die gemeinschaftsrechtlichen Normen hinauszugehen, ohne ihnen zu widersprechen²⁰.

28. Außerdem darf man nicht vergessen, dass die Erreichung eines hohen Maßes an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität zu einem der Ziele der europäischen Integration geworden ist, für dessen Verwirklichung eine angemessene Politik zu entwickeln ist (Artikel 2 und 3 Absatz 1 Buchstabe 1 EG)²¹. Der Erlass strengerer nationaler Maßnahmen muss deshalb im Einklang mit den gemeinschaftsrechtlichen Leitlinien stehen — in dem Sinne, dass sich eine Unvereinbarkeit nicht nur aus konkreten Vorschriften ergeben kann, sondern auch

aus den in diesem supranationalen Umfeld entworfenen Programmen²².

C — Die Abfallrichtlinie

29. In dieser schon kurz dargestellten Richtlinie heißt es, dass jede Bestimmung über Abfallbeseitigung „als wesentliche Zielsetzung den Schutz der menschlichen Gesundheit sowie der Umwelt gegen nachteilige Auswirkungen“ der Sammlung, Beförderung, Behandlung, Lagerung und Ablagerung von Abfällen haben muss²³. Im Streben nach einer Koordinierung in diesem Bereich zielt sie außerdem ab auf „[e]in wirksames und zusammenhängendes System der Abfallbeseitigung, welches den innergemeinschaftlichen Warenverkehr nicht hemmt und die Wettbewerbsbedingungen nicht beeinträchtigt“²⁴.

20 — Wie zu bemerken ist, verfolge ich insofern einen anderen Ansatz als den von der niederländischen Regierung in der mündlichen Verhandlung vertretenen, als ich die Meinung vertritt, dass es für die Prüfung der Vereinbarkeit von nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht drei Möglichkeiten gibt: a) Wenn die nationale Maßnahme in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt, so ist die Prüfung anhand des Inhalts ihrer Bestimmungen durchzuführen; b) ist dies nicht der Fall, so ist die Prüfung anhand des Vertrages vorzunehmen; c) wenn sie über den genannten Bereich hinausgeht, aber eine Stütze im Primärrecht findet, so ist auf die von diesem aufgestellten Kriterien abzustellen. Im vorliegenden Fall setzt das deutsche Recht das Gemeinschaftsrecht um, sieht für die Umwelt aber einen verstärkten Schutz vor, was eine Berücksichtigung sowohl der Richtlinie als auch des Vertrages voraussetzt.

21 — Vgl. Nr. 17 dieser Schlussanträge.

22 — Man muss die Antwort auf den in der deutschen Lehre geführten Streit — der den gestellten Vorlagefragen zugrunde liegt (siehe Teil IV, Nr. 2, des Vorlagebeschlusses) und auch von der niederländischen Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen behandelt wird (Randnrn. 20 ff.) — in Bezug auf die Frage nuancieren, ob die von den Mitgliedstaaten im Bereich des Artikels 176 EG getroffenen Maßnahmen dieselbe Qualität aufweisen wie die Maßnahmen der Gemeinschaft, da diese Vorschrift die Gültigkeit der nationalen Bestimmungen von ihrer Vereinbarkeit mit dem Vertrag, in dem das Umweltanliegen ausdrücklich niedergelegt ist, abhängig macht und damit jegliche widersprechende Regelung ausgeschlossen wird. Anderenfalls würde die künftige Harmonisierung behindert, indem die Tätigkeit der Gemeinschaft und zweifellos die der übrigen sie bildenden Staaten vorbestimmt würde. Die Ermächtigung zum Erlass verstärkter Schutzmaßnahmen dient somit nicht als Entschuldigung, ihre Ausübung unterliegt gewissen Grenzen. Doch bedeutet die Unterstellung unter den Vertrag nicht, dass die nationalen und die gemeinschaftsrechtlichen Maßnahmen in ihrer Qualität gleich sind, sondern es reicht aus, dass sie in dieselbe Richtung gehen und die Umweltziele sowie die Gemeinschaftsumweltpolitik beachten, was überwiegend — und so auch hier — von Fall zu Fall zu prüfen ist.

23 — Dritte Begründungserwägung der Richtlinie (siehe Fußnote 3 dieser Schlussanträge).

24 — Sechste Begründungserwägung der Richtlinie.

30. Mit Entschließung vom 7. Mai 1990²⁵ machte der Rat darauf aufmerksam, dass die Gemeinschaft einer umfassenden Politik für alle Abfälle — wieder verwertbare, wieder verwendbare und zu entsorgende — bedürfe, und betonte, dass „eine Harmonisierung der Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene gefördert und mit der Entwicklung des Binnenmarktes in Einklang gebracht werden sollte“ (Nr. 1). Auch unterstrich er den Vorrang der „Schaffung einer geeigneten Entsorgungsinfrastruktur ...“, wobei optimale Verfahren und Technologien zum Einsatz kommen sollen“, auch wenn „der Aufbau eines solchen Netzes in erster Linie Sache der Mitgliedstaaten ist“ (Nr. 7). Schließlich sprach er sich für eine Förderung der Abfallvorbehandlung aus (Nr. 8).

31. Neben anderen Initiativen²⁶ wurde mit der Entschließung des Rates vom 24. Februar 1997 über eine Gemeinschaftsstrategie für die Abfallbewirtschaftung²⁷ vorgeschlagen, dass künftig in der Gemeinschaft nur eine sichere Ablagerung durchgeführt werden sollte, wobei jedoch den Mitgliedstaaten der nötige Spielraum belassen werden sollte, so

dass sie die unter ihren besonderen Bedingungen beste Beseitigungslösung wählen können (Nr. 32).

32. Dieser Ansatz wird auch mit der Richtlinie verfolgt, was sich bereits in ihren Begründungserwägungen widerspiegelt, wenn es etwa in der sechsten Begründungserwägung heißt: „Die Deponierung sollte ... kontrolliert und sachgemäß erfolgen, damit potenzielle nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt und Gefahren für die menschliche Gesundheit vermieden oder eingeschränkt werden.“

33. Abschließend ist die Entscheidung des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung von Kriterien und Verfahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien gemäß Artikel 16 und Anhang II der Richtlinie zu berücksichtigen²⁸. Obwohl sie erst am 16. Juli 2004 in Kraft getreten ist (Artikel 7), können daraus einige Leitlinien zur Auslegung gewonnen werden.

VII — Prüfung der Vorlagefragen

34. Das Verwaltungsgericht Koblenz möchte die Vereinbarkeit bestimmter Vorkehrungen

25 — Entschließung des Rates vom 7. Mai 1990 über die Abfallpolitik (ABl. C 122 vom 18. Mai 1990, S. 2).

26 — U. a. Entschließungen des Europäischen Parlaments vom 19. Februar 1991 (ABl. C 72, S. 34) und vom 22. April 1994 (ABl. C 128, S. 471); Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle (ABl. L 377, S. 20); Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993; Beschluss 93/98/EWG des Rates vom 1. Februar 1993 zum Abschluss — im Namen der Gemeinschaft — des Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihrer Entsorgung (ABl. L 39, S. 1); Richtlinie 94/67/EG des Rates vom 16. Dezember 1994 über die Verbrennung gefährlicher Abfälle (ABl. L 365, S. 34).

27 — ABl. C 76 vom 11. März 1997, S. 1.

28 — ABl. L 11 vom 16. Januar 2003, S. 27.

der deutschen Abfallablagerungsverordnung mit dem Gemeinschaftsrecht klären lassen. Was die Form anbelangt, in der es seine Fragen aufbaut, so werde ich diese Fragen ebenso wie die Kommission neu ordnen, um zum einen die Frage 1 und den Anfangsteil der Frage 2 a zu prüfen, die die Auslegung von Artikel 5 Absätze 1 und 2 der Richtlinie und Artikel 176 EG betreffen, und zum anderen den Schlussteil der Frage 2 a und die Frage 2 b, die sich auf den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beziehen.²⁹

35. Allerdings sind die Bestimmungen des genannten Artikels 5 Absätze 1 und 2 weder vom Rest der Richtlinie noch von dem allgemeinen oben dargelegten Kontext zu trennen. Das verfolgte Ziel und die von der Richtlinie vorgegebenen Mindestanforderungen finden sich in deren Begründungserwägungen und Artikeln wieder, wobei es dem nationalen Richter zusteht, im Hinblick auf die Vereinbarkeit im Sinne des Artikels 176 EG zu prüfen, ob die nationale Norm diese Vorgaben beachtet. Der Gerichtshof darf nicht auf diese Sphäre übergreifen, sondern muss seine Bemühungen darauf konzentrie-

ren, den Sinn des Gemeinschaftsrechts zu präzisieren, um die Handhabung der Kriterien zu erleichtern, die seine einheitliche Anwendung leiten sollen; seine Funktion besteht darin, die Bedeutung der europäischen Bestimmungen oder den angeführten Begriff der Vereinbarkeit zu erläutern, nicht aber in einer detaillierten Auslegung jeder einzelnen möglichen Unvereinbarkeit der nationalen Norm. Der Gerichtshof ist somit nicht befugt, sich zu einer innerstaatlichen Vorschrift zu äußern, die so technische Aspekte wie in dieser Rechtssache aufweist: Es unterliegt keinem Zweifel, dass das in der deutschen Verordnung für die Zulassung zur Deponierung verwendete Kriterium auf der Grundlage des „organischen Anteils des Trockenrückstandes der Originalsubstanz“ (bestimmt als Glühverlust oder als TOC) strenger ist als das Kriterium des Gewichtsanteils an „der Gesamtmenge der [in einem Jahr erzeugten] biologisch abbaubaren Siedlungsabfälle“, auf das die Richtlinie abstellt, doch ist es komplizierter, die Auswirkungen dieses Umstands auf die Erfüllung der gemeinschaftlichen Ziele zu bestimmen.³⁰

29 — Der Kläger des Ausgangsverfahrens möchte zudem die Vereinbarkeit der deutschen Verordnung mit anderen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften wie Artikel 28 EG oder Artikel 30 EG erörtern. Doch heißt es in dem Vorlagebeschluss ausdrücklich, dass diese „Überprüfung“ nach Ansicht des Verwaltungsgerichts Koblenz „ausschließt [t]“ — womit es jeden Zweifel hinsichtlich dieser Normen ausschließt (Teil IV, Nr. 4) —, so dass die Vereinbarkeit insoweit nicht zu prüfen ist. In der Rechtsprechung ist wiederholt ausgeführt worden, dass „es im Rahmen des durch Artikel 234 EG geschaffenen Systems der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof allein Sache der nationalen Gerichte [ist], die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorgelegten Fragen im Hinblick auf den Sachverhalt des bei ihnen anhängigen Verfahrens zu beurteilen“ (Urteile vom 14. Juli 1988 in der Rechtssache 298/87, *Smanor*, Slg. 1988, 4489, vom 5. Dezember 2000 in der Rechtssache C-448/98, *Guimont*, Slg. 2000, I-10663, und vom 23. Oktober 2001 in der Rechtssache C-510/99, *Tridon*, Slg. 2001, I-7777).

Nichtsdestoweniger sind die in der angekündigten Form neu geordneten Vorlagefragen zu prüfen.

30 — Der Gerichtshof hat wiederholt geäußert, dass für die Würdigung des konkreten Sachverhalts der nationale Richter zuständig ist (u. a. Urteil vom 15. November 1979 in der Rechtssache 36/79, *Denkavit*, Slg. 1979, 3439), womit er sich für nicht befugt erklärt hat, die von ihm auszulegenden gemeinschaftsrechtlichen Normen auf innerstaatliche Maßnahmen oder Gegebenheiten anzuwenden (vgl. statt aller Urteil vom 5. Oktober 1999 in den Rechtssachen C-175/98 und C-177/98, *Lirussi und Bizzaro*, Slg. 1999, I-6881, Randnrn. 37 und 38). Vgl. auch Nr. 35 dieser Schlussanträge.

A — Vorlagefrage 1 und erster Teil der Vorlagefrage 2 a

36. Das vorlegende Gericht meint, dass die deutsche Norm gegenüber der Richtlinie verstärkte Schutzmaßnahmen enthalte, und zweifelt an ihrer Vereinbarkeit. Die Unterschiede bestehen in folgenden Punkten:

- Verwendung des Abfallzuordnungskriteriums „organischer Anteil des Trockenrückstandes der Originalsubstanz“ (bestimmt als Glühverlust oder als TOC),
- Festlegung kürzerer Fristen für die Abfallverringering,
- Erstreckung des Anwendungsbereichs sowohl auf biologisch abbaubare als auch auf nicht biologisch abbaubare Abfälle,
- Gleichbehandlung von Siedlungsabfällen und solchen, die wie Siedlungsabfälle beseitigt werden können, insbesondere gewerbliche Abfälle.

37. Angesichts dieser Feststellungen glaubt es einen Komplex von Schutzmaßnahmen zu erkennen, die seiner Ansicht nach eine von derjenigen der Gemeinschaft abweichende Strategie bilden.

38. Somit ist die Reichweite dieser Abweichungen zu untersuchen.

a) Das Abfallzuordnungskriterium

39. Nach der deutschen Verordnung dürfen Siedlungsabfälle und Abfälle, die wie Siedlungsabfälle entsorgt werden können, nur dann auf Deponien abgelagert werden, wenn sie die Voraussetzungen nach Anhang 1 erfüllen, zu denen der organische Anteil des Trockenrückstandes der Originalsubstanz, bestimmt als Glühverlust oder als TOC, gehört³¹. Demgegenüber ist in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie vom Gewichtsanteil an der Gesamtmenge der in einem Referenzjahr erzeugten biologisch abbaubaren Siedlungsabfälle die Rede.

40. Dieser Normtyp ist seiner Natur nach hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel (Artikel 249 EG). Deshalb wird das Gemeinschaftsrecht, da es sich um eine Richtlinie mit „Mindest“regelungen handelt³², nicht verletzt, wenn für die Annahme

31 — § 3 Absatz 3 der Verordnung in Verbindung mit den Nummern 2.01 und 2.02 des Anhangs I. Vgl. Nr. 8 dieser Schlussanträge.

32 — Vgl. die Nrn. 23 und 24 dieser Schlussanträge.

zur Deponierung eine andere Voraussetzung als das Gesamtgewicht der Abfälle aufgestellt wird, sofern nur die von der Gemeinschaft festgesetzte Obergrenze beachtet wird.

und nicht erst danach eingetreten ist. Wenn es vorher erreicht wurde, so ist dies ohne Bedeutung.

41. Andererseits stellt das Kriterium für die Zulassung zur Deponierung entsprechend dem Vorbringen der österreichischen und der niederländischen Regierung kein Ziel dar, sondern ein Instrument zur Abfallverringerung. Außerdem stellen unter den allgemeinen Grundsätzen nach Anhang II der Richtlinie die „Begrenzungen des Anteils organischer Stoffe“ ein Beispiel für ein Kriterium aufgrund der Abfalleigenschaften dar.

b) Festlegung kürzerer Fristen für die Abfallverringerung

42. Der genannte Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie verlangt, dass die nationalen Strategien eine Verringerung der zur Deponierung bestimmten biologisch abbaubaren Abfälle entsprechend bestimmten Prozentsätzen in drei Etappen gewährleisten, die „spätestens“ fünf, acht und fünfzehn Jahre nach dem 16. Juli 2001 enden, wobei für die einzelnen Phasen eine Verringerung auf 75 %, 50 % und 35 % vorgesehen ist.

43. Indem daher bestimmte, nach oben begrenzte Fristen und Prozentsätze festgelegt werden, sind die Mitgliedstaaten ermächtigt, diese mit Rücksicht auf ihre eigene Umweltpolitik zu verkürzen, sofern das vorgegebene Ergebnis bei Ablauf der Frist

c) Anwendbarkeit auf biologisch abbaubare und auf nicht biologisch abbaubare Abfälle

44. Wenn sich der genannte Artikel 5 Absätze 1 und 2 auf Abfälle bezieht, dann versteht er sie mit dem Attribut „biologisch abbaubar“, weshalb sich die Frage stellt, ob er auch „nicht biologisch abbaubare“ Abfälle erfasst³³.

45. Angesichts des Kontexts und des Zieles der Gemeinschaftsregelung scheinen sich die in den angeführten Vorschriften aufgestellten Mindestvoraussetzungen nur auf die Abfälle der erstgenannten Art zu beziehen, auch wenn die Mitgliedstaaten ihren Anwendungsbereich wirksam erweitern können. Denn es sollen im Grunde Maßnahmen, Verfahren und Leitlinien zur Vermeidung oder Verminderung negativer Auswirkungen der Ablagerung von „Abfällen“ — ohne nähere Präzisierung — eingeführt werden (Artikel 1), womit auf die Richtlinie 75/442 Artikel 1 Buchstabe a verwiesen wird, in der eine weite Definition gegeben wird³⁴.

33 — Hier ist anzumerken, dass in der Richtlinie angegeben wird, was unter „Abfällen“, „Siedlungsabfällen“ sowie „gefährlichen“, „nicht gefährlichen“ und „Inertabfällen“ zu verstehen ist, dass aber nicht definiert wird, was „biologisch abbaubare Abfälle“ sind. Außerdem wird in den beiden anderen Absätzen des Artikels 5 — Absätze 3 und 4 — der Gattungsbegriff „Abfälle“ verwendet.

34 — Nach der Richtlinie 75/442/EWG (siehe Fußnote 3 dieser Schlussanträge) sind „Abfall“ alle Stoffe oder Gegenstände, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt oder entledigen will. Die Liste umfasst 16 Gruppen, darunter z. B. „nichtverwendbare Elemente“ (Q6), „Rückstände aus industriellen Verfahren“ (Q8) oder „bei der Förderung und der Aufbereitung von Rohstoffen anfallende Rückstände“ (Q11).

46. Folglich wird das Recht der Gemeinschaft auch durch die Ausdehnung der Vorschriften über Abfälle auf nicht biologisch abbaubare Abfälle nicht verletzt.

49. Außerdem können, worauf die niederländische Regierung und die deutsche Regierung hinweisen, gewerbliche Abfälle — wenn nicht vollständig, so doch zumindest zum Teil — biologisch abbaubar sein, weshalb sie in die nationale Strategie nach Artikel 5 Absatz 1 einzuschließen sind.

d) Anwendung auf gewerbliche Abfälle

47. Zwar plädiert Artikel 5 Absatz 1 für die Erarbeitung einer Strategie zur Verringerung der „biologisch abbaubaren Abfälle“, doch ist in Absatz 2 von einer Strategie zur Verringerung „biologisch abbaubarer Siedlungsabfälle“ die Rede, was Zweifel weckt, ob die Hinzufügung dieses Bestimmungsworts den Einschluss anderer als Siedlungsabfälle entsprechend der Begriffsbestimmung in Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie — etwa gewerblicher Abfälle — verwehrt.

50. Folglich schließt die Richtlinie eine Anwendung der Vorschriften über Siedlungsabfälle auf gewerbliche Abfälle nicht aus.

e) Gesamtbeurteilung

48. Die Antwort muss hier offensichtlich ebenso ausfallen wie die in den vorangegangenen Abschnitten vorgeschlagene. Die Richtlinie enthält Zielvorgaben, an deren Umsetzung die Mitgliedstaaten ihre Tätigkeit ausrichten müssen, wobei sie ermächtigt sind, weiter reichende Maßnahmen zu ergreifen, sofern sie dabei nicht gegen die genannten Grenzen oder das in Artikel 1 — wo der allgemeinere Begriff „Ablagerung von Abfällen“ gebraucht wird — angeführte Ziel verstoßen. Somit ist es zulässig, dass die Strategie eine Verringerung nicht nur der biologisch abbaubaren Siedlungsabfälle, sondern auch andersartiger Abfälle sicherstellt.

51. Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, dass die in Artikel 176 EG dafür aufgestellte Voraussetzung, dass nationale Vorschriften mit einem höheren Schutzniveau im Einklang mit dem Vertrag stehen, in jedem der im Hinblick auf die Richtlinie untersuchten Fälle erfüllt ist.

52. Allerdings ist entsprechend der von dem deutschen Gericht aufgeworfenen Frage zu klären, ob eine Gesamtbeurteilung dieser Faktoren zu einem anderen Ergebnis führen kann.

53. Diese Hypothese ist ohne jedes Zaudern auszuschließen, da das Bundesrecht nicht im Widerspruch zu der von den einschlägigen Gemeinschaftsrechtsinstrumenten vorgezeichneten Politik steht. Insbesondere sieht die Richtlinie eine Verringerung der zur Deponierung bestimmten biologisch abbaubaren Siedlungsabfälle in drei Etappen bis auf ein Niveau von 35 (Gewichts-)Prozent der 1995 erzeugten Gesamtmenge vor, ohne die Durchführung des Prozesses genauer vorzugeben. Die deutsche Verordnung erfasst auch die Abfälle, die wie Siedlungsabfälle entsorgt werden können, verlangt eine nicht nur mechanische Vorbehandlung, was wahrscheinlich zu einer deutlicheren Verringerung führt³⁵, und gibt kürzere Fristen vor. Insofern geht sie über die Richtlinienbestimmungen hinaus, beachtet aber ihre Mindestanforderungen, und es obliegt dem nationalen Gericht und nicht dem Gerichtshof, die Ziele der innerstaatlichen Regelung zu prüfen und mit denen der Gemeinschaft zu vergleichen.

54. Im Übrigen wurde in der Rechtsprechung darauf hingewiesen, dass die Gemeinschaftsumweltpolitik zwar auf ein hohes Schutzniveau abzielt, aber nicht unbedingt auf das in technischer Hinsicht höchstmögliche, da die sie bildenden Staaten immer darüber hinausgehen dürfen³⁶.

55. Aufgrund der Erwägungen in den vorstehenden Nummern schlage ich dem Gerichtshof vor, die erste Vorlagefrage und den ersten Teil der Vorlagefrage 2 a dahin zu beantworten, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie 1999/31/EG im Rahmen des Artikels 176 EG verstärkte Umweltschutzmaßnahmen vorsehen dürfen, sofern sie nur die Ziele und Vorgaben der gemeinschaftsrechtlichen Normen erfüllen. Das ist der Fall, wenn die Deponiezulassung von Siedlungsabfällen und von Abfällen, die wie Siedlungsabfälle entsorgt werden können, von einem Kriterium abhängig gemacht wird, das im organischen Anteil des Trockenrückstandes der Originalsubstanz (bestimmt als Glühverlust oder als TOC) besteht, wenn verlangt wird, dass die Anteile früher als in der Richtlinie angegeben zu erreichen sind, und wenn schließlich die Annahme von Abfall von einer nicht nur mechanischen Vorbehandlung abhängig gemacht wird³⁷.

35 — Die Akten enthalten keine genauen technischen Daten, die eine Prüfung der Auswirkungen der Zugrundelegung des einen oder anderen Zuordnungskriteriums im Prozess der Abfallbehandlung erlauben würden. Auch wurde weder ein entsprechendes Sachverständigengutachten noch eine wirtschaftlich-finanzielle Untersuchung der Folgen beigebracht, die sich aus der Einhaltung der Gemeinschaftsregelung und der deutschen Regelung jeweils für die Lebensfähigkeit der Deponie ergeben, was auch für die Behandlung anderer dahinter stehender Probleme von Nutzen wäre, etwa für die mögliche Entschädigung des Betreibers.

36 — Urteil vom 14. Juli 1998 in der Rechtssache C-284/95 (Safety Hi-Tech, Slg. 1998, I-4301, Randnr. 49).

37 — In Bezug auf diesen letztgenannten Aspekt verpflichtet Artikel 6 Buchstabe a der Richtlinie die Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, damit „nur behandelte Abfälle deponiert [werden]“, wobei unter Behandlung nach Artikel 2 Buchstabe h zu verstehen sind „physikalische, thermische, chemische oder biologische Verfahren, einschließlich Sortieren, die die Beschaffenheit der Abfälle verändern, um ihr Volumen oder ihre gefährlichen Eigenschaften zu verringern, ihre Handhabung zu erleichtern oder ihre Verwertung zu begünstigen“. Wenn daher die Mitgliedstaaten in Artikel 5 Absatz 1 dazu angehalten werden, eine nationale Strategie mit Maßnahmen zu erarbeiten, die die Erreichung der in Absatz 2 genannten Ziele „insbesondere durch Recycling, Kompostierung, Biogaserzeugung oder die Verwertung von Material/Rückgewinnung von Energie“ erlauben, so ist diese Aufzählung als nicht abschließend zu verstehen.

B — Zweiter Teil der Vorlagefrage 2 a und Frage 2 b: der gemeinschaftsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

56. Verhältnismäßigkeit verweist auf Zweckdienlichkeit und Angemessenheit im Verhältnis zwischen dem verfolgten Ziel und den zu seiner Verwirklichung eingesetzten Mitteln. Auch im Verhältnis zwischen zwei oder mehr Begriffen, Werten oder Parametern. Im Rechtsleben stellt sie einen allgemeinen Grundsatz dar, der verschiedene Erscheinungsformen annimmt und seinen Einfluss in der internationalen, der gemeinschaftlichen und der staatlichen Sphäre entfaltet.

57. Unbeschadet der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der deutschen Norm, die das Verwaltungsgericht Koblenz anhand seines eigenen Rechts vornehmen kann, beziehen sich die von ihm vorgelegten Zweifel auf die Ausbildung dieses Grundsatzes auf der Gemeinschaftsebene.

58. Vor der Prüfung dieser Zweifel ist das Problem zu lösen, das die Kommission und die Bundesregierung in ihren schriftlichen Erklärungen aufwerfen, wenn sie ausführen, dass dieser gemeinschaftsrechtliche Grundsatz auf die nationale Norm u. a. deshalb nicht anwendbar sei, weil er nach Artikel 5 EG nur die Maßnahmen der Gemeinschaft betreffe und derartige Maßnahmen in diesem Vorabentscheidungsverfahren nicht zu beurteilen seien.

59. Die vorgetragene Argumentation — insbesondere die der Kommission — erscheint zwar auf den ersten Blick überzeugend, doch handelt es sich um eine allgemeine Rechtsregel, die nicht auf den Bereich der angeführten Maßnahmen der Gemeinschaft begrenzt ist. Artikel 5 hat dem Grundsatz — nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes auf diesen Bereich begrenzt — Gestalt verliehen, ohne aber seinen Einfluss im gesamten Gemeinschaftsrecht zu beschränken. Wenn hingegen Artikel 176 EG die Gültigkeit verstärkter Schutzmaßnahmen nationalen Rechts von ihrer Vereinbarkeit mit dem Vertrag abhängig macht, so schließt er damit, wie ich bereits ausgeführt habe³⁸, nicht nur das geschriebene Recht, sondern auch die ihm zugrunde liegenden Ziele, Grundfreiheiten, Politiken und Prinzipien mit ein. Daher lässt sich der Ausdruck „mit diesem Vertrag“ nicht auf dessen konkrete Vorschriften reduzieren³⁹.

60. Unter dieser Prämisse entfaltet der genannte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit seine Wirkungen gegenüber jeder gemeinschaftlichen Tätigkeit, ob sie nun von der Gemeinschaft selbst ausgeht oder aber von den sie bildenden Mitgliedstaaten, wenn diese eine als solche bezeichnete Gemeinschaftskompetenz wahrnehmen.

38 — In Nr. 28 dieser Schlussanträge.

39 — Zu diesen gehört Artikel 10 EG, wonach die Mitgliedstaaten „alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben“, zu treffen haben. Das Adjektiv „geeignet“ ist ebenfalls im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts zu beurteilen. Im Urteil DaimlerChrysler (siehe Fußnote 19) hat der Gerichtshof den in der Verordnung Nr. 259/93 enthaltenen Begriff „im Einklang mit dem Vertrag“ dahin ausgelegt, „dass diese nationalen Maßnahmen über ihre Vereinbarkeit mit der Verordnung Nr. 259/93 hinaus auch die Regeln oder allgemeinen Grundsätze des EG-Vertrags beachten müssen, die die im Bereich der Abfallverbringung erlassenen Vorschriften nicht unmittelbar betreffen“ (Randnr. 45).

61. Das Problem besteht deshalb in der Feststellung, ob die Norm oder das Verhalten eines Mitgliedstaats eine derartige Tätigkeit darstellt. Nur wenn dies zu bejahen ist, kommt der Grundsatz ins Spiel. Seine Anwendbarkeit hängt nicht von den Auswirkungen der innerstaatlichen Norm auf die Rechtsordnung der Union ab, sondern von ihrer Eingliederung in diese Rechtsstruktur. Wenn also Verhältnismäßigkeit ein angemessenes Verhältnis zwischen dem verfolgten Ziel und den zu seiner Verwirklichung eingesetzten Mitteln impliziert⁴⁰, dann erscheint es logisch, dass sie nur beim Vorliegen von Zielen und Mitteln auf europäischer Ebene auch auf dieser Ebene überprüft werden kann, was dann nicht der Fall ist, wenn etwa ein Gemeinschaftsziel zugrunde gelegt wird, aber ein Instrument anderer Natur eingesetzt wird.

62. In diesem Zusammenhang ist es Sache des nationalen Richters, die entsprechende Beurteilung vorzunehmen — unter Berücksichtigung dessen, dass die Mitgliedstaaten Normen erlassen, die in verschiedener Weise mit der supranationalen Sphäre in Verbindung stehen, was von der reinen Ausführung bis zur völligen Loslösung reicht. Außerdem kann die Ausbildung dieses Grundsatzes auch nicht dieselbe Bedeutung haben, die ihm im Recht der Union zukommt⁴¹. Jedenfalls ist der Gerichtshof nicht befugt, die

Angemessenheit einer innerstaatlichen Regelung am gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen, insbesondere dann nicht, wenn wie hier sehr präzise technische Aspekte auftreten und keine Daten vorgelegt wurden, die eine vernünftige Beurteilung ermöglichen würden⁴².

63. Nach alledem schlage ich vor, den zweiten Teil der Vorlagefrage 2 a und die Frage 2 b dahin zu beantworten, dass die Feststellung, ob eine Norm oder ein Verhalten eines Mitgliedstaats den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet, Sache des nationalen Richters ist, nachdem er die entsprechende Tätigkeit zuvor als gemeinschaftliche eingestuft hat.

40 — Wie die österreichische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen unter Verweisung auf das Urteil vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87 (Schröder, Slg. 1989, 2237) ausführt, ist die Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme im Hinblick auf ihre Geeignetheit und Erforderlichkeit sowie das Übermaßverbot zu beurteilen.

41 — Guy Isaac führt dazu Folgendes aus: „Verhältnismäßigkeit bedeutet, dass die Gemeinschaft, wenn sie bei der Ausübung einer Befugnis zwischen verschiedenen Handlungsformen wählen kann, bei gleicher Wirksamkeit diejenige zu wählen hat, die den Staaten, den Einzelnen oder den Unternehmen die meiste Freiheit belässt“, *Droit communautaire général*, Armand Colin, Paris, 7. Auflage 1999, S. 42.

42 — In diesem Sinne wird im Urteil vom 6. Mai 1986 in der Rechtssache 304/84 (Müller u. a., Slg. 1986, 1511) ausgeführt, dass das Gemeinschaftsrecht bei seinem gegenwärtigen Stand einen Mitgliedstaat nicht daran hindert, das Inverkehrbringen von aus anderen Mitgliedstaaten stammenden Lebensmitteln, denen bestimmte Stoffe zugesetzt wurden, zu verbieten, aber es wird ergänzt, dass „der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der Artikel 36 Satz 2 EWG-Vertrag [nach Änderung jetzt Artikel 30 EG] zugrunde liegt, [verlangt,] dass dieses Verbot auf das Maß dessen beschränkt wird, was zur Erreichung der rechtmäßig verfolgten Ziele des Gesundheitsschutzes erforderlich ist“ (Randnr. 23), wobei es „Sache der zuständigen nationalen Stellen [ist], in jedem Einzelfall unter Berücksichtigung der nationalen Ernährungsgewohnheiten und der Ergebnisse der internationalen wissenschaftlichen Forschung darzutun, dass die von ihnen erlassene Regelung erforderlich ist, um die in Artikel 36 EWG-Vertrag genannten Rechtsgüter wirksam zu schützen“. Denselben Ansatz verfolgt das Urteil Tridon, in dem es heißt, dass „die Verhältnismäßigkeit des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Vermarktungsverbots und insbesondere die Frage, ob das angestrebte Ziel mit Maßnahmen erreicht werden könnte, die den innergemeinschaftlichen Handel weniger beeinträchtigen, nicht ohne zusätzliche Informationen beurteilt werden können und dass eine solche Beurteilung eine konkrete Analyse voraussetzt, die insbesondere auf wissenschaftliche Untersuchungen und tatsächliche Umstände, die den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens kennzeichnen, gestützt ist, wobei diese Analyse vom vorlegenden Gericht vorgenommen werden muss“ (Randnr. 58).

VIII — Ergebnis

64. Angesichts der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Verwaltungsgericht Koblenz zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Was die erste Vorlagefrage und den ersten Teil der Vorlagefrage 2 a anbelangt, so dürfen die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie 1999/31/EG im Rahmen des Artikels 176 EG verstärkte Umweltschutzmaßnahmen vorsehen, sofern sie nur die Ziele und Vorgaben der gemeinschaftsrechtlichen Normen erfüllen. Das ist der Fall, wenn die Deponiezulassung von Siedlungsabfällen und von Abfällen, die wie Siedlungsabfälle entsorgt werden können, von einem Kriterium abhängig gemacht wird, das im organischen Anteil des Trockenrückstandes der Originalsubstanz (bestimmt als Glühverlust oder als TOC) besteht, wenn verlangt wird, dass die Anteile früher als in der Richtlinie angegeben zu erreichen sind, und wenn schließlich die Annahme von Abfall von einer nicht nur mechanischen Vorbehandlung abhängig gemacht wird.
2. Was den zweiten Teil der Vorlagefrage 2 a und die Frage 2 b anbelangt, so ist die Feststellung, ob eine Norm oder ein Verhalten eines Mitgliedstaats den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet, Sache des nationalen Richters, nachdem er die entsprechende Tätigkeit zuvor als gemeinschaftliche eingestuft hat.