FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 30. november 2004 [1]

1. Verwaltungsgericht Koblenz, en tysk forvaltningsret i første instans, har forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål om artikel 5, stk. 1 og 2, i direktiv 1999/31/EF [2] og artikel 176 EF for at få afklaret, om fællesskabsretten om deponering af affald er forenelig med de nationale bestemmelser, som indeholder strengere beskyttelsesforanstaltninger.

I — Fællesskabsbestemmelser

2. Afsnit XIX i EF-traktaten om »miljø« indeholder tre bestemmelser: artikel 174, som fastsætter målene for Fællesskabets politik på miljøområdet, artikel 175, som fastsætter retsgrundlaget for Fællesskabets aktioner, og artikel 176, der lyder således:

»Beskyttelsesforanstaltninger, som vedtages i henhold til artikel 175, er ikke til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger. Disse foranstaltninger skal være forenelige med denne traktat. De meddeles Kommissionen.«

3. Direktiv 75/442/EØF [3] handler om bortskaffelse af affald. Det pålægger i artikel 3, stk. 1, litra a), medlemsstaterne en forpligtelse til at træffe passende foranstaltninger for at nedbringe affaldsproduktionen og i artikel 4 til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet.

4. Deponering udgør en af faserne i behandlingen af affald. På dette konkrete område er det generelle formål med direktiv 1999/31

1 — Originalsprog: spansk.

2 — Rådets direktiv af 26.4.1999 om deponering af affald (EFT L 182, s. 1). Artikel 17 er ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29.9.2003 (EFT L 284, s. 1).

3 — Rådets direktiv af 15.7.1975 om affald (EFT L 194, s. 39), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18.3.1991 (EFT L 78, s. 32), ved Rådets direktiv 91/692/EØF af 23.12.1991 (EFT L 377, s. 48), ved Kommissionens beslutning 96/350/EF af 24.5.1996 (EFT L 135, s. 32) og ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1882/2003 af 29.9.2003 (EFT L 284, s. 1).

(herefter »direktivet«) at opfylde kravene i direktiv 75/442, særlig artikel 3 og 4, »gennem foranstaltninger, procedurer og retningslinjer, der tager sigte på at forebygge eller i videst muligt omfang begrænse miljøbelastningen fra deponering af affald [...] under hele deponeringsanlæggets levetid« (artikel 1).

5. Direktivets artikel 5 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne opstiller en national strategi til reduktion af deponeringen af bionedbrydeligt affald senest to år efter den dato, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, og meddeler Kommissionen denne strategi. Strategien skal omfatte foranstaltninger til gennemførelse af målsætningerne i stk. 2, navnlig ved genvinding, kompostering, biogasproduktion eller materiale-/energigenvinding. [...]

2. Denne strategi skal sikre følgende:

a) senest fem år efter datoen i artikel 18, stk. 1, skal bionedbrydelig dagrenovation, der føres til deponering, være reduceret til 75% af den samlede mængde (beregnet i vægt) bionedbrydelig dagrenovation, som blev produceret i 1995 eller det seneste år inden 1995, for hvilket der foreligger standardiserede Eurostat-oplysninger

b) senest otte år efter datoen i artikel 18, stk. 1, skal bionedbrydelig dagrenovation, der føres til deponering, være reduceret til 50% af den samlede mængde (beregnet i vægt) bionedbrydelig dagrenovation, som blev produceret i 1995 eller det seneste år inden 1995, for hvilket der foreligger standardiserede Eurostat-oplysninger

c) senest 15 år efter datoen i artikel 18, stk. 1, skal bionedbrydelig dagrenovation, der føres til deponering, være reduceret til 35% af den samlede mængde (beregnet i vægt) bionedbrydelig dagrenovation, som blev produceret i 1995 eller det seneste år inden 1995, for hvilket der foreligger standardiserede Eurostat-oplysninger.

[...]«

6. Datoen, der følger af direktivets artikel 18, stk. 1, er den 16. juli 2001 [4].

4 — To år efter dets ikrafttræden. Ifølge artikel 19 trådte direktivet i kraft på dagen for dets offentliggørelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, dvs. den 16.7.1999.

II — Den nationale lovgivning

7. For at gennemføre direktivets bestemmelser har Tyskland vedtaget Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen (bekendtgørelse om miljøvenlig deponering af dagrenovation) af 20. februar 2001, som trådte i kraft den 1. marts 2001 [5].

8. Ifølge den nationale ret, der har forelagt de præjudicielle spørgsmål, skal der tages hensyn til følgende bestemmelser:

»§ 3. Generelle krav til deponering

1. Det er kun tilladt at deponere dagrenovation og affald som omhandlet i § 2, nr. 2, på affaldsdeponeringsanlæg eller -afsnit, der opfylder kravene til deponeringsklasse I eller II. Kravene er defineret i henhold til nr. 10 i Technische Anleitung Siedlungsabfall (tekniske retningslinjer for dagrenovation, herefter »TA Siedlungsabfall«).

[...]

3. Med undtagelse af mekanisk-biologisk behandlet affald må dagrenovation og affald som omhandlet i § 2, nr. 2, kun deponeres, såfremt de tilsvarende modtagelseskriterier i bilag 1 vedrørende deponeringsklasse I eller II er opfyldt.

§ 4. Krav til deponering af mekanisk-biologisk behandlet affald

1. Det er kun tilladt at deponere mekanisk-biologisk behandlet affald, såfremt:

1) deponering sker på deponeringsanlæg eller -afsnit, der opfylder kravene til deponeringsklasse II

5 — BGBl. I, s. 305.

2) affaldet opfylder modtagelseskriterierne i bilag 2 vedrørende deponeringsklasse II

2. For at sikre en korrekt deponering af mekanisk-biologisk behandlet affald skal operatøren:

1) overholde kravene i bilag 3 til deponering af mekanisk-biologisk behandlet affald, og

3) affaldet ikke blandes med henblik på at kunne opfylde modtagelseskriterierne i bilag 2, og deponering på tidligere deponeret affald med høje bionedbrydelige andele (f.eks. ubehandlet husholdningsaffald) ikke fører til en forringelse af kontrol med gas fra dette affald, at indsivning af vand er teknisk mulig eller ikke påkrævet for at opretholde de biologiske nedbrydningsprocesser af dette affald, og der ikke forekommer ukontrollerede udslip af gas, samt

2) sikre, at de ringe restemissioner af gasser, der optræder efter opfyldning af et deponeringsanlægsafsnit, iltes inden de tilføres atmosfæren; der skal efter anmodning forelægges de kompetente myndigheder overvågningsrapporter, udfærdiget af en ekstern kontrolinstans i henhold til bilag C, nr. 6, tredje punktum, i TA Siedlungsabfall, vedrørende restgasemission.

4) der som led i den mekanisk-biologiske behandling af affaldet foretages en frasortering af affald med høj brændværdi til nyttiggørelse eller termisk behandling, ligesom der skal ske en frasortering af andet affald, der kan nyttiggøres, eller som indeholder skadelige stoffer.

§ 6. Overgangsbestemmelser

[...]

De krav, der er nævnt i første punktum, nr. 1, fremgår af nr. 10 i TA Siedlungsabfall.

2. Efter anmodning fra operatøren af deponeringsanlægget kan den kompetente myn-

dighed, såfremt betingelserne i stk. 3 er opfyldt, tillade følgende:

1) Husholdningsaffald, husholdningslignende industrielt affald, slam og andet affald med et stort indhold af organiske stoffer kan tillige deponeres, selv om betingelserne for affald i henhold til bilag 1 eller 2 ikke er opfyldt. Deponeringen skal ske på gamle affaldsdeponeringsanlæg (lossepladser), også for det tilfælde at disse ikke opfylder kravene i § 3, stk. 1, men dog mindst opfylder kravene i nr. 11 i TA Siedlungsabfall, eller deponering sker på særskilte afsnit af deponeringsanlæg, der er omfattet af klasse II. Der kan ikke meddeles tilladelse ud over den 31. maj 2005.

2) Dagrenovation og affald som omhandlet i § 2, nr. 2, der opfylder deponeringsmodtagelseskriterierne for klasse I i bilag 1, kan også deponeres på ældre affaldsdeponeringsanlæg, der ikke opfylder kravene i § 3, stk. 1, men dog mindst kravene i nr. 11 i TA Siedlungsabfall. Der kan ikke meddeles tilladelse ud over den 15. juli 2009.

3) Dagrenovation og affald som omhandlet i § 2, nr. 2, der opfylder modtagelseskriterierne for klasse II i bilag 1, samt mekanisk-biologisk behandlet affald, der opfylder modtagelseskriterierne i bilag 2, kan tillige deponeres på ældre affaldsdeponeringsanlæg (lossepladser), eventuelt i særskilte afsnit af deponeringsanlægget, såfremt betingelserne i § 3, stk. 1, i deponeringsklasse II, med undtagelse af nr. 10.3.1 og 10.3.2, i TA Siedlungsabfall, er opfyldt, og betingelserne i nr. 11 i TA Siedlungsabfall respekteres. Der kan ikke meddeles tilladelse ud over den 15. juli 2009. En tidsbegrænsning kan undlades, såfremt det i det konkrete tilfælde er godtgjort, at de i nr. 10.3.1 og 10.3.2 i TA Siedlungsabfall anførte beskyttelseshensyn er tilgodeset ved hjælp af andre, teknisk ligeværdige beskyttelsesforanstaltninger, og hensynet til almenvellet — målt i forhold til kravene i denne forordning — ikke lider skade. For tiden indtil den 31. maj 2005 gælder nr. 1 tilsvarende med hensyn til de tekniske krav til affaldsdeponeringsanlæg.

3. De i stk. 2 nævnte undtagelser kan alene indrømmes, såfremt hensynet til almenvellet ikke lider skade, og såfremt:

1) i det i stk. 2, nr. 1, omhandlede tilfælde anvendelse af eksisterende behandlingskapaciteter ikke er rimelig, og

2) i det i stk. 2, nr. 2 og 3 omhandlede tilfælde anvendelse af deponeringsanlæg, der opfylder betingelserne i § 3, stk. 1, ikke er rimelig.

4. En undtagelse, som er godkendt af de kompetente myndigheder, vedrørende modtagelse af affald på affaldsdeponeringsanlæg, og som er blevet meddelt inden denne forordnings ikrafttræden i henhold til nr. 12.1, første og andet punktum, litra a), i TA Siedlungsabfall, er fortsat gyldig for husholdningsaffald, husholdningslignende industrielt affald, slam og andet affald med stort indhold af organiske stoffer som tilladelse i henhold til denne bekendtgørelses § 2, nr. 1, dog ikke ud over den 1. juni 2005.

Bilag 1 — Modtagelseskriterier for affaldsdeponeringsanlæg

Ved modtagelse af affald på affaldsdeponeringsanlæg skal følgende grænseværdier overholdes:

Nr.	Parameter	Grænseværdi	
		Deponeringsklasse I	Deponeringsklasse II
2	Organisk del af tørre restprodukter fra den oprindelige substans		
2.01	Defineret som glødetab	<= 3 masse-%	<= 5 masse-%
2.02	Defineret som TOC	<= 1 masse-%	<= 3 masse-%
4	Eluatkriterier		
4.03	TOC	<= 20 mg/l	<= 100 mg/l

Bilag 2 — Modtagelseskriterier for affaldsdeponeringsanlæg for mekanisk-biologisk behandlet affald

Ved modtagelse af mekanisk-biologisk behandlet affald på affaldsdeponeringsanlæg skal følgende grænseværdier overholdes:

Nr.	Parameter	Grænseværdi
2	Organisk del af tørre restprodukter fra den oprindelige substans defineret som TOC	<= 18 masse-%
4	Eluatkriterier	
4.03	TOC	<= 250 mg/l
5	Bionedbrydeligheden af tørre restprodukter fra den oprindelige substans defineret som iltomsætning (AT4) eller defineret som gasdannelsesrate i gæringstest (GB21)	<= 5 mg/l <= 20 l/kg

[...]«.

III — De faktiske omstændigheder i hovedsagen

9. Deponiezweckverband Eiterköpfe er en sammenslutning af Landkreis Meyen-Koblenz, Landkreis Cochem-Zell og Koblenz by, der driver Zentraldeponie Eiterköpfe.

10. Den 28. februar 2000 anmodede sammenslutningen Land Rheinland-Pfalz (delstaten Rheinland-Pfalz) om tilladelse til, at deponeringsafsnit 5 og 6 i perioden 31. maj 2005 — 31. december 2013 måtte opfyldes med affald, der kun er behandlet mekanisk [6].

6 — Ved eksigibel afgørelse truffet af sagsøgte i hovedsagen den 26.9.1995 var der blevet meddelt pålæg om, at der kun måtte deponeres affald på deponeringsanlægget, såfremt det ikke kunne nyttiggøres, og såfremt modtagelseskriterierne i bilag B, spalte II, i tekniske retningslinjer for dagrenovation vedrørende glødetab og TOC (samlet mængde organisk kul) i eluat overholdes.

11. Da dens ansøgning blev afslået, indbragte den sagen for en national domstol med påstand om, at det fastslås, at den tyske deponeringsbekendtgørelse tilsidesætter fællesskabsretten.

IV — De præjudicielle spørgsmål

12. Efter retsmødet den 4. december 2002 har Verwaltungsgericht Koblenz, Syvende Afdeling — ud fra den betragtning, at påstanden kun kan imødekommes, hvis de nationale bestemmelser, for så vidt som de hindrer deponering af affald, der kun er behandlet mekanisk, er uforenelige med fællesskabsretten — besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Skal artikel 5, stk. 1, Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om en fællesskabsretlig strategi til reduktion af deponeringen af bionedbrydeligt affald fortolkes således, at denne bestemmelse inden for rammerne af artikel 176 EF, som en undtagelse fra de foranstaltninger, der er anført i direktivets artikel 5, stk. 2, nemlig reduktion af bionedbrydelig dagrenovation til en bestemt vægtprocent af den samlede mængde bionedbrydelig dagrenovation i et bestemt kalenderår, ved gennemførelsen af dette fællesskabsretlige krav i en national bestemmelse kan skærpes således, at dagrenovation og affald, der kan bortskaffes som dagrenovation, kun må deponeres, såfremt det pågældende modtagelseskriterium, nemlig »den organiske del af tørre restprodukter fra den oprindelige substans« (defineret ved glødetabet eller TOC) overholdes?

2) a) Såfremt spørgsmålet besvares bekræftende, skal de fællesskabsretlige retningslinjer i direktivets artikel 5, stk. 2, da fortolkes således, at en medlemsstats lovgivning opfylder de deri anførte krav, nemlig

— 75% (beregnet i vægt) fra 16. juli 2006

— 50% (beregnet i vægt) fra 16. juli 2009 og

— 35% (beregnet i vægt) fra 16. juli 2016,

når henses til det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip, såfremt

det i den nationale lovgivning bestemmes, at

for dagrenovation og affald, der kan bortskaffes som dagrenovation, skal fra den 1. juni 2005 den organiske del af tørre restprodukter fra den originale substans, defineret som glødetab <= 5% af materialets masse, der defineres som TOC, andrage <= 3% af materialets masse;

mekanisk-biologisk behandlet affald efter den 1. marts 2001 kun må deponeres på ældre deponeringsanlæg indtil den 15. juli 2009, og i konkrete tilfælde også længere, såfremt den organiske del af tørre restprodukter fra den originale substans, angivet som TOC, andrager <= 18% af materialets masse, og bionedbrydeligheden af tørre restprodukter fra den originale substans, angivet som iltomsætningsaktivitet (AT4) andrager <= 5 mg/g eller som gasomdannelsesrate i gæringstest (GB21) <= 20 l/kg?

2) b) Indrømmer det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip ved en vurdering af virkningerne af en overlejring af ubehandlet affald med termisk eller mekanisk-biologisk behandlet affald en vid eller en snæver skønsmargen? Kan det af proportionalitetsprincippet udledes, at farer hidrørende fra affald, der alene har gennemgået en mekanisk behandling, kan udlignes ved hjælp af andre sikkerhedsforanstaltninger?«

V — Retsforhandlingerne ved Domstolen

13. Deponiezweckverband Eiterköpfe, Land Rheinland-Pfalz, den nederlandske, den østrigske og den tyske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

14. Under retsmødet den 15. september 2004 blev der afgivet mundtlige indlæg af repræsentanterne for den sagsøgende sammenslutning og den sagsøgte delstat i hovedsagen og for den tyske, den nederlandske og den østrigske regering samt Kommissionen.

VI — Miljøet i fællesskabsretten

A — *Retsudviklingen*

15. Traktatens forfattere beskæftigede sig ikke oprindelig med miljøet, og Fællesskabet havde ikke noget retsgrundlag for at handle

på dette område[7]. Konferencen af stats- og regeringschefer i Paris i 1972 besluttede imidlertid at indføre en miljøpolitik med henblik på at afhjælpe manglen på regulering på området med støtte i EF-traktatens artikel 100 og 235 (nu artikel 94 EF og 308 EF)[8]. Denne situation forklarer, hvorfor Domstolens første domme havde til formål at afklare retsgrundlaget for dette fællesskabsinitiativ[9].

16. Den europæiske fælles akt[10] indsatte i EF-traktaten et specifikt afsnit om miljø — afsnit VII (nu afsnit XIX)[11] — bestående af artikel 130 R og 130 S (efter ændring nu artikel 174 EF og 175 EF) og artikel 130 T (nu artikel 176 EF)[12], hvortil kommer artikel 100 A, stk. 3 (efter ændring nu artikel 95, stk. 3, EF), som forpligter Kommissionen til at bygge de i stk. 1 omhandlede forslag »på et højt beskyttelsesniveau«[13].

17. Interessen for miljøet er øget så meget i europæisk ret, at opnåelsen af »et højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten« er blevet et af Fællesskabets mål (artikel 2 EF)[14], hvilket har gjort »indførelse

7 — At fastlægge Fællesskabets miljølovgivning har vist sig at være et af de mest komplekse og kontroversielle problemer. Jf. M. Bravo-Ferrer Delgado: »La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente«, i *Gaceta Jurídica*, marts 1994, s. 13.

8 — Artikel 100 udgjorde grundlaget for harmoniseringen af de bestemmelser, der direkte vedrører fællesmarkedets oprettelse eller funktionsmåde, og den mere omfattende artikel 235 dækkede indførelsen af de nødvendige foranstaltninger for at virkeliggøre Fællesskabets mål, som der ikke udtrykkeligt var hjemmel for i traktaten. Det hedder i punkt 15 i sluterklæringen fra konferencen af stats- og regeringschefer i 1972, at »for at gennemføre de initiativer, der er fastlagt i de forskellige handlingsprogrammer, er det nødvendigt at anvende alle traktaternes bestemmelser, herunder også artikel 235«. Retsgrundlaget for direktiv 75/442, nævnt i fodnote 3, er »traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, særlig artikel 100 og 235«.

9 — I dom af 18.3.1980, sag 91/79, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1099, fandt Domstolen ikke noget til hinder for, at miljøbestemmelser kunne have hjemmel i EF-traktatens artikel 100. Endvidere hedder det i dom af 7.2.1985, sag 240/83, ADBHU, Sml. s. 531, at miljøbeskyttelsen er »et af Fællesskabets grundlæggende formål«, selv om de vedtagne beskyttelsesforanstaltninger »kun [må] indebære sådanne absolut uundgåelige restriktioner, som er begrundet i det almene hensyn, som miljøbeskyttelsen udgør«. I dom af 20.9.1988, sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4607, gik Domstolens stillingtagen i samme retning.

10 — EFT L 169 af 29.6.1987.

11 — Afsnit VII blev ved artikel 25 og artikel 100 A ved artikel 18 i den europæiske fælles akt indsat i traktatens tredje del. Med traktaten om Den Europæiske Union (artikel G.28) blev det til afsnit XVI.

12 — Se punkt 2 i dette forslag til afgørelse.

13 — Domstolen har fortolket disse bestemmelser ved forskellige lejligheder. I dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2867, blev det antaget, at en fællesskabsforanstaltning til beskyttelse af miljøet ikke nødvendigvis skulle baseres på EF-traktatens artikel 130 S, idet formålet også effektivt kunne nås ved hjælp af de harmoniseringsforanstaltninger, som er omhandlet i artikel 100 A, skønt det i dom af 17.3.1993, sag C-155/91, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 939, blev antaget, at under hensyn til formålet med og indholdet af det anfægtede direktiv — Rådets direktiv 91/156/EØF af 18.3.1991 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald (EFT L 78, s. 32) — var det korrekt, at det er baseret på EF-traktatens artikel 130 S, hvilket grundlag ligeledes blev anset for korrekt i dom af 28.6.1994, sag C-187/93, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2857, med hensyn til en forordning af generel art, hvis indhold indgik i Fællesskabets miljøpolitik — Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1.2.1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab, EFT L 30, s. 1 — uden at foregribe den omstændighed, at den ved harmoniseringen af betingelserne for affalds bevægelighed har en indvirkning på virkeliggørelsen af det indre marked. I sit forslag til afgørelse, der gik forud for dommen af 17.3.1993 i sagen Kommissionen mod Rådet (nævnt ovenfor), sondrer generaladvokat Tesauro mellem to typer af direktiver: direktiver af generel art, som er baseret på EF-traktatens artikel 130 S og direktiver vedrørende en specifik sektor, som er baseret på EF-traktatens 100 A. De førstnævnte har normalt til formål at sikre et højt niveau for miljøbeskyttelse, mens de sidstnævnte tilsigter at undgå forstyrrelser af princippet om fri konkurrence. I den juridiske teori har Krämer og Kromarek udtalt, at denne sondring ikke kan anvendes i praksis: L. Krämer, og P. Kromarek: »Droit communautaire de l'environnement«, 1. oktober 1991 — 31. december 1993, *Revue juridique de l'environnement*, bind 2-3, 1994, s. 231.

14 — Med undertegnelsen af traktaten om Den Europæiske Union i Maastricht blev miljøbeskyttelse til et grundlæggende fællesskabsprincip.

af en miljøpolitik« [artikel 3, stk. 1, litra l), EF] absolut nødvendig. »Miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner som nævnt i artikel 3, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling« (artikel 6 EF). Denne målsætning bliver også tydelig i andre af traktatens bestemmelser, såsom den allerede nævnte artikel 95 EF eller artikel 161 EF, der omhandler oprettelsen af en Samhørighedsfond, som »yder finansielle bidrag til projekter inden for miljø«.

18. Traktaten om indførelse af en forfatning for Europa udtrykker samme målsætning [15] og præciserer, at på dette område er kompetencen delt mellem Unionen og medlemsstaterne [artikel I-14, stk. 2, litra e)] [16], hvilket allerede følger af gældende ret.

15 — Artikel II-97 bestemmer, at »[e]t højt miljøbeskyttelsesniveau og forbedring af miljøkvaliteten skal integreres i Unionens politikker og sikres i overensstemmelse med princippet om en bæredygtig udvikling«. Artikel III-119, hvori det hedder, at »[m]iljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af de politikker og aktiviteter, der er nævnt i denne del, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling«, har stort set samme indhold som artikel 6 EF. Artikel III-172 svarer til artikel 95 EF og artikel III-223 til artikel 161 EF. Endelig gengiver artikel III-233 og III-234 artikel 174 EF, 175 EF og 176 EF.

16 — I nævnte traktats artikel I-12, stk. 2, hedder det: »[n]år Unionen i forfatningen på et bestemt område tildeles en kompetence, som den deler med medlemsstaterne, kan Unionen og medlemsstaterne lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter på dette område. Medlemsstaterne udøver deres kompetence, i det omfang Unionen ikke har udøvet sin eller er ophørt med at udøve den.«

B — *Delte kompetencer på miljøområdet: grænser*

19. Delte kompetencer udgør en egen kategori i de i traktaten omhandlede kompetenceregler. De kan antage forskellige former, blandt hvilke skal understreges muligheden for, at de nationale lovgivninger er strengere end den fællesskabsretlige.

20. Med hensyn til miljøet tillader artikel 176 EF medlemsstaterne at opretholde eller indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger, forudsat at de er forenelige med traktaten og meddeles Kommissionen. Endvidere tillader artikel 95 EF dem at opretholde (stk. 4) eller indføre (stk. 5) egne bestemmelser, selv om der foreligger harmoniseringsforskrifter, hvis bestemmelserne er begrundet i vigtige behov, og Kommissionen får meddelelse herom. Endelig foreskriver artikel 174, stk. 2, andet afsnit, EF, at harmoniseringsforanstaltningerne i relevante tilfælde omfatter »en beskyttelsesklausul, der giver medlemsstaterne bemyndigelse til af ikke-økonomiske miljøhensyn at træffe foreløbige foranstaltninger, der underkastes en fællesskabskontrolprocedure« [17].

17 — Dele af den juridiske teori har bestridt, at denne bestemmelse giver mulighed for at styrke miljøbeskyttelsen, f.eks. B. Verhoeve, G. Bennet og D. Wilkinson: *Maastricht and the Environment*, London, Institute for European Environmental Policy, 1992, s. 24.

21. Dette forklarer, hvorfor det er Domstolen magtpåliggende at understrege, at traktatens bestemmelser på miljøområdet ikke tilsigter en fuldstændig harmonisering [18]. Medlemsstaterne forventes at spille en vigtig rolle, hvilket indebærer sameksistens mellem europæiske og nationale regler, som det er tilfældet i det foreliggende tilfælde.

22. Bestemmelse af fællesskabsgrænsen for denne nationale aktivitet synes at ligge bag de af Verwaltungsgericht Koblenz forelagte præjudicielle spørgsmål.

23. Situationen varierer imidlertid betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Nogle af dem har større miljømæssig sårbarhed, andre er underlagt større socialt pres i denne henseende, og atter andre udvikler mere avancerede teknikker til behandling af affald. Direktivet udgør til forskel fra andre fællesskabsbestemmelser på området [19] en minimumsregulering.

24. Direktivets mål er at forebygge eller i videst muligt omfang begrænse »miljøbelastningen fra deponering af affald [...] under hele deponeringsanlæggets levetid« ved hjælp af krav til affald og deponeringsanlæg [...], gennem foranstaltninger, procedurer og retningslinjer« (artikel 1). Med henblik herpå klassificerer det deponeringsanlæggene, efter om affaldet er farligt, ikke farligt eller inert (artikel 4); det angiver kriterier og procedurer for modtagelseskriterier på de forskellige deponeringsanlæg (artikel 6 og bilag II); det angiver kontrol- og overvågningsprocedurer i forbindelse med drift og efterbehandling (bilag III), og endelig opfordres medlemsstaterne til at opstille en national strategi til reduktion af deponeringen af bionedbrydeligt affald (artikel 5, stk. 1), som for dagrenovation skal have sikret en reduktion i tre etaper (artikel 5, stk. 2).

25. Hvis direktivet fortolkes på baggrund af artikel 176 EF, kan man ikke forbyde medlemsstaterne at indføre strengere foranstaltninger for andet affald, at indføre mere selektive modtagelsesbetingelser og mere omfattende forbehandling eller at reducere de fastsatte frister, såfremt de to udtrykkeligt udtrykte krav i den nævnte bestemmelse — forenelighed med traktaten og meddelelse til Kommissionen — er opfyldt.

26. Den første betingelse indebærer overholdelse af hele Unionens retsorden, især direktivets.

18 — Dom af 22.6.2000, sag C-318/98, Fornasar m.fl., Sml. I, s. 4785.

19 — Såsom forordning nr. 259/93, nævnt i fodnote 13, som ifølge dommen af 13.12.2001, sag C-324/99, DaimlerChrysler, Sml. I, s. 9897, præmis 42, harmoniserer overførsler af affald med den konsekvens, at alle nationale foranstaltninger på dette område »skal bedømmes i henhold til forordningens bestemmelser« (præmis 43), for så vidt som, »når der inden for et område er udstedt harmoniserede bestemmelser på fællesskabsplan, skal alle nationale foranstaltninger på området bedømmes på grundlag af de harmoniserede bestemmelser« (præmis 32). Domstolen har ved nogle lejligheder anset et direktiv for en harmoniseringsforanstaltning (dom af 12.10.1993, sag C-37/92, Vanacker og Lesage, Sml. I, s. 4947), men i modsætning til den forelæggende ret mener jeg ikke, at direktivet af de nedenfor anførte grunde kan anses for en harmoniseringsforanstaltning.

27. Men denne overholdelse betyder ikke — i modsætning til hvad der bekræftes i visse skriftlige indlæg i denne præjudicielle sag — at direktivet selv godkender strengere nationale bestemmelser. Når det har villet medgive en undtagelse, har det gjort det udtrykkeligt, som det fremgår af artikel 3, stk. 3, 4 og 5. Følgelig er det traktaten, der giver grundlaget, idet den tillader medlemsstaterne at gå ud over fællesskabsreglerne uden at tilsidesætte dem [20].

28. Man må desuden ikke glemme, at opnåelse af et højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten er blevet et af målene for den europæiske integration, til hvis gennemførelse der skal udvikles en passende politik [artikel 2 EF og artikel 3, stk. 1, litra l), EF] [21]. Indførelsen af strengere nationale foranstaltninger skal således være i overensstemmelse med Fællesskabets retningslinjer i den forstand, at de nationale foranstaltninger kan være uforenelige ikke alene med de konkrete bestemmelser, men også med programmer, der er udformet i denne supranationale kontekst [22].

C — *Direktivet*

29. I dette direktiv hedder det, at alle regler om bortskaffelse af affald »bør som deres væsentligste mål have beskyttelse af menneskets sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger« ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald [23]. For at fremme koordinering på området foreskrives endvidere »effektive og sammenhængende regler for bortskaffelse af affald, der ikke hæmmer samhandelen inden for Fællesskabet, og som ikke påvirker konkurrencevilkårene« [24].

20 — Som det fremgår, er min opfattelse en anden end den af den nederlandske regering foreslåede under retsmødet, for jeg mener, at der var tre muligheder for at efterprøve forenelighedenmellem fællesskabsretten og den nationale ret: a) Hvis den nationale foranstaltning er omfattet af direktivets anvendelsesområde, må analysen foretages i overensstemmelse med indholdet i dets bestemmelser. b) Hvis dette ikke er tilfældet, må undersøgelsen foretages på grundlag af traktaten. c) Hvis den nationale foranstaltning går længere end det nævnte område, men finder støtte i primærretten, må sidstnævntes kriterier anvendes. I den foreliggende sag omsætter den tyske lovgivning fællesskabslovgivningen, selv om den yder en strengere miljøbeskyttelse, hvilket forudsætter, at der tages hensyn til både direktivet og traktaten.

21 — Jf. punkt 17 i dette forslag til afgørelse.

22 — Man må nuancere svaret på den i den tyske teori opståede polemik — som ligger bag de forelagte præjudicielle spørgsmål (afsnit IV, punkt 2, i forelæggelseskendelsen), som også behandles af den nederlandske regering i dens skriftlige indlæg (punkt 20 ff.) — om hvorvidt de af medlemsstaterne vedtagne foranstaltninger inden for rammerne af artikel 176 EF har samme karakter som fællesskabsforanstaltningerne, idet den nævnte bestemmelse gør de nationale bestemmelsers gyldighed betinget af deres forenelighed med traktaten, hvori udtrykkeligt figurerer miljømålsætningen, hvilket udelukker enhver modstridende bestemmelse. Ellers ville der blive lagt hindringer i vejen for den fremtidige harmonisering, hvilket er betingende for Fællesskabets handling og utvivlsomt også for medlemsstaternes. Det vil sige, at befojelsen til at indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger ikke kan tjene som undskyldning, da udovelsen er underlagt restriktioner. Når dette er sagt, indebærer overholdelsen af traktaten ikke, at de nationale og de fællesskabsretlige foranstaltninger har samme karakter. Det er tilstrækkeligt, at de går i samme retning og opfylder målene og kort sagt Fællesskabets miljøpolitik, hvilket i de fleste tilfælde — og ligeledes i den foreliggende sag — skal efterprøves sag for sag.

23 — Tredje betragtning til direktivet, jf. fodnote 3 i dette forslag til afgørelse.

24 — Sjette betragtning til direktivet.

30. I sin resolution af 7. maj 1990 [25] henledte Rådet opmærksomheden på nødvendigheden af at forsyne Fællesskabet med en generel affaldspolitik, som vedrører alt affald, hvad enten det skal genanvendes eller bortskaffes, og understregede, at »harmonisering på fællesskabsniveau bør fremmes og bringes i overensstemmelse med udviklingen af det indre marked« (punkt 1). Det understregedes ligeledes, at der skulle gøres en særlig indsats for at »opbygge en passende infrastruktur til bortskaffelse af affald [...] under anvendelse af de mest hensigtsmæssige metoder og teknologier«, selv om det anføres, at »det først og fremmest må være [medlemsstaternes] opgave at etablere et sådant net« (punkt 7). Endelig understregede det, at der bør sættes ind på forbehandlingsprocesser (punkt 8).

31. Foruden andre initiativer [26] anføres det i Rådets resolution af 24. februar 1997 om en EF-strategi for affaldshåndtering [27], at der i fremtiden kun bør foretages sikker og kontrolleret deponering, idet medlemsstaterne dog ved overholdelsen af dette krav skal have mulighed for at bortskaffe affaldet på den måde, der bedst svarer til deres særlige forhold (punkt 32).

32. Direktivet går i samme retning, som det fremgår af dets betragtninger, f.eks. i sjette betragtning, hvor det hedder, at »deponering på affaldsdeponeringsanlæg bør [...] kontrolleres og forvaltes hensigtsmæssigt med henblik på at forebygge eller begrænse eventuelle negative virkninger på miljøet og risici for menneskers sundhed«.

33. Endelig skal der tages hensyn til Rådets beslutning 2003/33/EF af 19. december 2002 om opstilling af kriterier og procedurer for modtagelse af affald på deponeringsanlæg i henhold til artikel 16 og direktivets bilag II [28]. Selv om denne beslutning trådte i kraft den 16. juli 2004 (artikel 7), kan den give nogle fortolkningsregler.

VII — Gennemgang af de præjudicielle spørgsmål

34. Verwaltungsgericht Koblenz ønsker oplyst, om visse bestemmelser i den tyske

25 — Rådets resolution om affaldspolitik (EFT C 122, s. 2).

26 — Europa-Parlamentets beslutning af 19.2.1991 (EFT C 72, s. 34) og af 22.4.1994 (EFT C 128, s. 471), Rådets direktiv 91/689/EØF af 12.12.1991 om farligt affald (EFT L 377, s. 20), førnævnte forordning nr. 259/93, Rådets afgørelse 93/98/EØF af 1.2.1993 om indgåelse på Fællesskabets vegne af konventionen om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelsen heraf (EFT L 39, s. 1) og Rådets direktiv 94/67/EF af 16.12.1994 om forbrænding af farligt affald (EFT L 365, s. 34) blandt andre retsakter.

27 — EFT C 76, s. 1.

28 — EFT 2003 L 11, s. 27.

deponeringsbekendtgørelse er forenelige med fællesskabsretten. I betragtning af den måde, hvorpå den formulerer sine spørgsmål, mener jeg ligesom Kommissionen, at de bør omgrupperes, således at spørgsmål 1 undersøges sammen med første del af spørgsmål 2, litra a), centreret om fortolkningen af direktivets artikel 5, stk. 1 og 2, og artikel 176 EF, og sidste del af spørgsmål 2, litra a), sammen med spørgsmål 2, litra b), som handler om det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip [29].

35. Man må dog ikke adskille bestemmelserne i den nævnte artikel 5, stk. 1 og 2, fra resten af direktivet eller fra den tidligere beskrevne generelle kontekst. Det forfulgte mål samt de pålagte mindstekrav fremgår af såvel direktivets betragtninger som dets bestemmelser, og det påhviler den nationale ret at efterprøve, om de nationale bestemmelser er i overensstemmelse med disse forudsætninger på baggrund af forenelighedsbegrebet i artikel 176 EF. Domstolen skal ikke gribe ind i denne sfære, men skal koncentrere sine bestræbelser om at præcisere betydningen af fællesskabsretten for at give de kriterier, der skal være vejledende for en ensartet anvendelse af denne; dens funktion består i at forklare rækkevidden af de europæiske bestemmelser eller det omtalte forenelighedsbegreb, men ikke i at foretage en detaljeret udlægning af alle de måder, på hvilke de nationale bestemmelser kan være uforenelige med fællesskabsretten. Domstolen er med andre ord ikke beføjet til at tage stilling til en nationalretlig bestemmelse, der udviser så tekniske aspekter som dem, der er tale om i den foreliggende sag. Der er ingen tvivl om, at kriteriet for modtagelse af affald på lossepladser baseret på »den organiske del af tørre reststoffer fra den oprindelige substans« (defineret ved glødetabet eller TOC), der anvendes i den tyske bekendtgørelse, er strengere end »en bestemt vægtprocent af den samlede mængde bionedbrydelig dagrenovation« i et bestemt kalenderår, som det hedder i direktivet, men det er yderst kompliceret at bestemme indvirkningen af denne omstændighed på gennemførelsen af fællesskabsmålene [30].

De præjudicielle spørgsmål skal ikke desto mindre undersøges i den ovenfor anførte orden.

29 — Endvidere ønsker sagsøgeren i hovedsagen at få undersøgt foreneligheden af den tyske forordning med andre fællesskabsbestemmelser, såsom artikel 28 EF eller artikel 30 EF. Men i kendelsen med de præjudicielle spørgsmål »udelukker« Verwaltungsgericht Koblenz udtrykkeligt en »efterprøvelse« — og dermed enhver tvivl vedrørende disse bestemmelser (afdeling IV, punkt 4). Der er derfor ingen grund til at efterprøve en sådan forenelighed. Ifølge fast retspraksis »[tilkommer] det udelukkende [...] de nationale retsinstanser som led i det samarbejde, der er indført mellem dem og Domstolen ved artikel 234 EF, at vurdere relevansen af de spørgsmål, som de forelægger Domstolen på grundlag af de faktiske omstændigheder i den for dem verserende sag«, dom af 14.7.1988, sag 298/87, Smanor, Sml. s. 4489, af 5.12.2000, sag C-448/98, Guimont, Sml. I, s. 10663, og af 23.10.2001, sag C-510/99, Tridon, Sml. I, s. 7777.

30 — Domstolen har gentagne gange udtalt, at bedømmelsen af faktiske omstændigheder i hovedsagen henhører under den nationale rets kompetence — jf. bl.a. dom af 15.11.1979, sag 36/79, Denkavit Futtermittel, Sml. s. 3439 — og erklæret, at den ikke har kompetence til at anvende de fællesskabsbestemmelser, som den har fortolket, på nationale foranstaltninger eller situationer — jf. f.eks. dom af 5.10.1999, forenede sager C-175/98 og C-177/98, Lirussi og Bizzaro, Sml. I, s. 6881, præmis 37 og 38. Jf. ligeledes fodnote 35 i dette forslag til afgørelse.

A — *Spørgsmål 1 og første del af spørgsmål 2, litra a)*

36. Den forelæggende ret mener, at de tyske regler indeholder strengere beskyttelsesforanstaltninger end dem, som foreskrives i direktivet, og tvivler på, at de er forenelige. Der er tale om følgende forskelle:

— anvendelsen af kriteriet for modtagelse af affald bestående af »den organiske del af tørre restprodukter fra den oprindelige substans« (defineret ved glødetabet eller TOC)

— fastsættelsen af kortere frister til at reducere affaldet

— medtagelsen i anvendelsesområdet af både bionedbrydeligt affald og ikke bionedbrydeligt affald

— dagrenovation og affald, der kan bortskaffes som dagrenovation, især erhvervsaffald, skal gennemgå samme behandling.

37. I lyset af disse konstateringer ser den forelæggende ret en række beskyttelsesinstrumenter, som udgør en strategi, der adskiller sig fra fællesskabsstrategien.

38. Rækkevidden af disse forskelle skal derfor undersøges.

a) Modtagelseskriteriet

39. Ifølge den tyske bekendtgørelse kan dagrenovation og affald, der kan bortskaffes som dagrenovation, kun deponeres, hvis det opfylder de betingelser, der er omhandlet i bilag 1, bl.a. den, der er baseret på den organiske del af tørre reststoffer fra den oprindelige substans defineret ved glødetabet eller TOC [31]. Direktivets artikel 5, stk. 2, henviser i stedet til en bestemt vægtprocent af den samlede mængde (beregnet i vægt) bionedbrydelig dagrenovation i et bestemt kalenderår.

40. Et direktiv er med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen (artikel 249 EF). Da der er tale om et »minimums«-direktiv [32], er anvendelsen af en anden mod-

31 — Bekendtgørelsens § 3, stk. 3, sammenholdt med punkt 2.01 og 2.02 i bilag 1. Jf. punkt 8 i dette forslag til afgørelse.

32 — Jf. punkt 23 og 24 i dette forslag til afgørelse.

tagelsesbetingelse end affaldets samlede vægt ikke i strid med fællesskabsretten, såfremt det af Fællesskabet fastsatte loft overholdes.

41. Som påpeget af den østrigske og den nederlandske regering udgør kriteriet for modtagelse af affald på lossepladser ikke et mål, men et instrument, til at reducere affaldet. Blandt de generelle principper i bilag II til direktivet er »begrænsning af mængden af organisk stof i affaldet« desuden anført som eksempel på et kriterium baseret på affaldets egenskaber.

b) Fastsættelse af kortere frister til at reducere affaldet

42. Direktivets artikel 5, stk. 2, kræver, at de nationale strategier sikrer, at bionedbrydelig dagrenovation, der føres til deponering, reduceres med en vis procentdel i tre etaper, som slutter »senest« fem, otte og 15 år efter den 16. juli 2001, med en reduktion på henholdsvis 75%, 50% og 35% i hver af faserne.

43. Da der således er fastsat nogle maksimumsfrister — og procenter — er medlemsstaterne beføjet til inden for rammerne af deres nationale miljøpolitik at reducere dem, såfremt den tilstræbte virkning opnås inden for den foreskrevne frist og ikke senere. Det er uden betydning, om den er opnået før.

c) Anvendelse af bionedbrydeligt og ikke bionedbrydeligt affald

44. Når artikel 5, stk. 1 og 2, nævner affald, betegnes det som »bionedbrydeligt«. Man kan således spørge, om denne bestemmelse også omfatter »ikke bionedbrydeligt« affald [33].

45. På baggrund af konteksten og formålet med fællesskabslovgivningen forekommer det, at mindstebetingelserne i de nævnte bestemmelser kun henviser til affald af den første kategori, selv om medlemsstaterne har ret til at udvide deres anvendelsesområde, da det forfulgte mål i realiteten er indførelse af foranstaltninger, procedurer og retningslinjer med sigte på at forebygge eller i videst muligt omfang begrænse miljøbelastningen fra deponeringen af »affald« (artikel 1) uden yderligere præcisering, idet der i stedet henvises til det modsvarende udtryk i direktiv 75/442 [artikel 1, litra a)], hvor der gives en vid definition [34].

33 — Det bemærkes, at direktivet angiver, hvad der skal forstås ved »affald«, »dagrenovation«, »farligt affald«, »ikke-farligt affald« og »inert affald«, men ikke giver nogen definition på »bionedbrydeligt affald«. I øvrigt anvender de to andre stykker i samme artikel 5, nemlig stk. 3 og 4, den generiske betegnelse »affald«.

34 — Ifølge direktiv 75/442, jf. fodnote 3 i dette forslag til afgørelse, anses ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller er forpligtet til at skille sig af med, for »affald«. Listen omfatter 16 punkter, bl.a. »ubrugelige dele« (Q6), »reststoffer fra industriprocesser« (Q8) og »reststoffer fra udvinding og forarbejdning af råstoffer« (Q11).

46. Følgelig er en udvidelse af reglerne om affald til at omfatte ikke bionedbrydeligt affald ikke i strid med fællesskabsretten.

d) Anvendelse på industrielt affald

47. Selv om medlemsstaterne i henhold til artikel 5, stk. 1, anmodes om at opstille en strategi til reduktion af »bionedbrydeligt affald«, nævner stk. 2 en strategi til reduktion af »bionedbrydelig dagrenovation«, hvormed der opstår tvivl om, hvorvidt dette udtryk er til hinder for, at der medtages andet affald, der ikke er dagrenovation — på baggrund af den definition, der gives i direktivets artikel 2, litra b) — såsom industrielt affald.

48. Svaret skal åbenbart være det samme som i de foregående punkter. Direktivet indeholder endegyldige forskrifter, som medlemsstaterne skal indrette sig efter at opfylde, men de har ret til at indføre mere vidtrækkende foranstaltninger, såfremt de ikke overskrider de grænser eller det mål, der er nævnt i direktivets artikel 1, hvor der anvendes det mere almene udtryk »deponering af affald«. At strategien sikrer reduktion af ikke alene bionedbrydelig dagrenovation, men også af andre affaldstyper, er således foreneligt med fællesskabsretten.

49. Som den nederlandske og tyske regering har påpeget, kan industrielt affald desuden være bionedbrydeligt — om ikke fuldstændigt, så dog i det mindste delvist — hvorfor det bør medtages i den i artikel 5, stk. 1, omhandlede nationale reduktionsstrategi.

50. Direktivet er således ikke til hinder for, at reglerne om dagrenovation også anvendes på industrielt affald.

e) Samlet vurdering

51. Det fremgår af det ovenstående, at den i artikel 176 EF krævede betingelse for, at strengere nationale regler kan anses for at være i overensstemmelse med traktaten, er opfyldt i hvert af de tilfælde, der er undersøgt på baggrund af direktivet.

52. Det skal dog, som den tyske ret anmoder om, undersøges, om en samlet behandling af disse tilfælde kan føre til en anden løsning.

53. En sådan hypotese skal åbenbart forkastes, da forbundslovgivningen ikke forekommer at være i strid med den politik, som defineres af fællesskabsretsinstrumenterne. I direktivet fastsættes det, at bionedbrydelig dagrenovation, der føres til deponering, skal reduceres i tre etaper indtil 35% af den samlede mængde (beregnet i vægt) affald, som blev produceret i 1995, uden at det præciseres, hvordan det skal foregå. Den tyske bekendtgørelse drejer sig også om affald, der kan bortskaffes som dagrenovation, kræver en behandling, der ikke kun er mekanisk, og reducerer angiveligt affaldet i større omfang [35] og fastsætter kortere frister. Den går således længere end direktivets bestemmelser, men overholder dets mindstekrav. Det tilkommer den nationale ret og ikke Domstolen at efterprøve de nationale bestemmelsers mål og at sammenligne dem med de mål, som Fællesskabet tilstræber.

54. I øvrigt har retspraksis mindet om, at selv om Fællesskabets politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau, skal et sådant beskyttelsesniveau ikke nødvendigvis være det teknisk højst mulige, idet medlemsstaterne altid kan forbedre det [36].

55. På baggrund af ovenanførte ræsonnement foreslår jeg Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål 1 og første del af spørgsmål 2, litra a), med, at inden for rammerne af artikel 176 EF kan medlemsstaterne, når de gennemfører direktiv 1999/31/EF i national ret, godkende strengere miljøbeskyttelsesforanstaltninger, såfremt de opfylder fællesskabslovgivningens mål og bestemmelser, som det er tilfældet, når adgangen til deponering af dagrenovation og affald, der kan bortskaffes på samme måde som dagrenovation, er underlagt et kriterium, der består i den organiske del af tørre reststoffer fra den oprindelige substans (defineret ved glødetabet eller TOC), når det kræves, at procentdelene opnås forud for de angivne tidspunkter i nævnte direktiv, og endelig når modtagelsen af affaldet er betinget af en forbehandling, der ikke kun er mekanisk [37].

35 — Der mangler i sagsakterne præcise tekniske rapporter, som gør det muligt at vurdere, hvordan anvendelsen af det ene eller det andet modtagelseskriterium indvirker på behandlingen af affald. Der mangler ligeledes en sagkyndig erklæring på området og en økonomisk-finansiel undersøgelse af virkningerne af anvendelsen af fællesskabsretten og de tyske regler om deponeringsanlæggets økonomiske levedygtighed, hvilket også ville være nyttigt for at behandle andre bagvedliggende problemer, såsom eventuel erstatning til operatøren.

36 — Dom af 14.7.1998, sag C-284/95, Safety Hi-Tech, Sml. I, s. 4301, præmis 49.

37 — Vedrørende dette sidste aspekt forpligter direktivets artikel 6, litra a), medlemsstaterne til at træffe sådanne foranstaltninger, at »kun affald, der har været underkastet behandling, deponeres på deponeringsanlæg«. Ved behandling forstås efter artikel 2, litra h), »de fysiske, termiske, kemiske eller biologiske processer, herunder sortering, hvorved affaldets egenskaber ændres med det formål at mindske dets omfang eller farlighed, gøre håndteringen lettere eller fremme genanvendelsen«. Når artikel 5, stk. 1, opfordrer medlemsstaterne til at opstille en national strategi med foranstaltninger, der gør det muligt at gennemføre målene i stk. 2, »navnlig ved genvinding, kompostering, biogasproduktion eller materiale-/energigenvinding«, kan denne opremsning ikke anses for at være udtømmende.

B — *Anden del af spørgsmål 2, litra a), og spørgsmål 2, litra b): det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip*

56. Proportionalitet indebærer, at de midler, der anvendes, skal være egnede og stå i et rimeligt forhold til det mål, der forfølges. Dette gælder også mellem to eller flere begreber, værdier eller parametre. I juraens verden udgør proportionalitet et generelt princip, som virker på flere niveauer, eftersom det har indvirkning på det internationale, fællesskabsretlige og nationale plan.

57. Uagtet undersøgelsen af de tyske bestemmelsers proportionalitet, som Verwaltungsgericht Koblenz kan foretage vedrørende sin nationale ret, drejer den rejste tvivl sig om begrebets anvendelse på fællesskabsplan.

58. Før denne tvivl undersøges, skal det problem løses, som Kommissionen og forbundsregeringen rejser i deres skriftlige indlæg, hvor de afviser, at proportionalitetsprincippet kan finde anvendelse på nationale regler, bl.a. fordi det i henhold til artikel 5 EF kun vedrører Fællesskabets handlinger, og sådanne handlinger ikke er på spil i denne præjudicielle sag.

59. Selv om det foreslåede ræsonnement — navnlig Kommissionens — ved første øjekast forekommer overbevisende, er proportionalitetsprincippet en generel retsregel, som ikke er begrænset til fællesskabsaktionernes område. Artikel 5 EF har konkretiseret dette princip og begrænset det til denne kontekst ifølge Domstolens faste praksis, dog uden at begrænse dets indflydelse på den samlede fællesskabsret. Når artikel 176 EF gør strengere nationale reglers gyldighed betinget af deres forenelighed med traktaten, medtager den som allerede påpeget [38] ikke kun den skrevne ret, men også målene, de grundlæggende friheder, politikker og principper, som ligger til grund for den. Man kan derfor ikke begrænse udtrykket »denne traktat« til de konkrete bestemmelser, den består af [39].

60. Ud fra disse forudsætninger skal det nævnte proportionalitetsprincip anses for at påvirke alle Fællesskabets handlinger, uanset om de hidrører fra Fællesskabet selv eller medlemsstaterne, når de udøver en kompetence, der er kvalificeret som fællesskabskompetence.

38 — Punkt 28 i dette forslag til afgørelse.

39 — Blandt hvilke figurerer artikel 10 EF, hvorefter medlemsstaterne træffer »alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner«. Kvalifikationen »som er egnede til« skal ligeledes fortolkes på baggrund af de almindelige fællesskabsretlige grundsætninger. Domstolen fastslog i DaimlerChrysler-dommen, nævnt i fodnote 19, at udtrykket »i overensstemmelse med traktaten« i forordning nr. 259/93 skal forstås således, »at de pågældende nationale foranstaltninger, ud over at være i overensstemmelse med forordningen, også skal være i overensstemmelse med de regler eller almindelige grundsætninger i traktaten, som ikke er direkte omhandlet i de forskrifter, der er vedtaget på området for overførsler af affald« (præmis 45).

61. Problemet består følgelig i at afgøre, om den nationale retsakt eller adfærd udgør en aktion af en sådan karakter. Det er kun, hvis svaret er bekræftende, at proportionalitetsprincippet kommer i betragtning. Dets anvendelse afhænger ikke af de nationale bestemmelsers indvirkning på Den Europæiske Unions retsorden, men af den nationale bestemmelses integration i denne retsstruktur. Hvis proportionaliteten med andre ord indebærer et rimeligt forhold mellem det forfulgte mål og midlerne til at nå det [40], synes det logisk, at dets efterprøvelse på europæisk plan kræver tilstedeværelse af fællesskabsretlige mål og midler, hvilket ikke er tilfældet, når f.eks. et fællesskabsmål tages som grundlag, men et instrument af en anden art anvendes.

62. Under disse omstændigheder tilkommer det den nationale ret at foretage denne kvalificering under hensyntagen til, at medlemsstaterne vedtager regler, der har forskellige forbindelser til den supranationale verden, og går lige fra en simpel udøvelse til den fulde frakobling. Projiceringen af dette princip kan desuden ikke have samme betydning som i europæisk ret [41]. Under alle omstændigheder er Domstolen ikke kompetent til at bedømme en national bestemmelses forenelighed med det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip, navnlig ikke når man som i den foreliggende sag har at gøre med meget præcise tekniske aspekter, og der ikke er fremlagt de nødvendige data til at foretage en grundig vurdering [42].

63. På baggrund af ovenstående foreslår jeg at besvare anden del af det præjudicielle spørgsmål 2, litra a), og spørgsmål 2, litra b), med, at undersøgelsen af, om en medlemsstats bestemmelser eller adfærd overholder det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip, tilkommer den nationale ret, efter at den først har fastslået, at den pågældende handling er en fællesskabshandling.

40 — Den østrigske regering har i sit skriftlige indlæg under henvisning til dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, anført, at bedømmelsen af, hvorvidt en foranstaltning er proportional, skal foretages ud fra, om foranstaltningen er egnet og relevant, samt forbuddet mod at pålægge uforholdsmæssige forpligtelser.

41 — Som Guy Isaac skriver: »la proportionnalité signifie que, dans la mise en oeuvre d'une compétence, si la Communauté a le choix entre plusieurs modes d'action, elle doit retenir, à efficacité égale, celui qui laisse le plus de liberté aux États, aux particuliers, aux entreprises« (proportionalitetsprincippet indebærer, at Fællesskabet ved gennemførelsen af en beføjelse, hvis der er mulighed for at vælge mellem flere foranstaltninger med samme effektivitet, skal vælge den, der giver størst frihed til medlemsstaterne, borgerne og virksomhederne). *Droit communautaire général*, Armand Colin, Paris, 7. udg., 1999, s. 42.

42 — I dom af 6.5.1986, sag 304/84, Muller m.fl., Sml. s. 1511, konstaterede Domstolen, at fællesskabsretten på sit daværende udviklingstrin ikke var til hinder for, at en medlemsstat nedlægger forbud mod forhandling af levnedsmidler fra andre medlemsstater, som var tilsat de omhandlede stoffer. Men, tilføjede den, »[d]et proportionalitetsprincip, som ligger til grund for traktatens artikel 36 [efter ændring nu artikel 30 EF], kræver imidlertid, at forbuddet begrænses til, hvad der er nødvendigt for at realisere de lovligt forfulgte sundhedsbeskyttelsesformål« (præmis 23), idet det præciseres, at »[d]et påhviler de kompetente nationale myndigheder i hvert enkelt tilfælde og under hensyntagen til nationale kostvaner og internationale forskningsresultater at godtgøre, at deres bestemmelser er nødvendige for effektivt at beskytte de interesser, der er omfattet af traktatens artikel 36«. I Tridondommen fastslog Domstolen, at »det ikke i den foreliggende sag er muligt uden yderligere oplysninger at foretage en vurdering af proportionaliteten af det i hovedsagen omhandlede handelsforbud og navnlig af, om det tilstræbte formål vil kunne tilgodeses ved foranstaltninger, som i mindre grad berører samhandelen inden for Fællesskabet, og at en sådan vurdering kræver en konkret analyse baseret navnlig dels på videnskabelige undersøgelser, dels på de faktiske omstændigheder, som er kendetegnende for den situation, der foreligger i tvisten i hovedsagen. Denne analyse tilkommer det den forelæggende ret at foretage« (præmis 58).

VIII — Forslag til afgørelse

64. Af de nævnte grunde foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål fra Verwaltungsgericht Koblenz således:

»1) Hvad angår det præjudicielle spørgsmål 1 og første del af spørgsmål 2, litra a), kan medlemsstaterne inden for rammerne af artikel 176 EF, når de gennemfører Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald, godkende strengere miljøbeskyttelsesforanstaltninger, såfremt de opfylder fællesskabslovgivningens mål og bestemmelser, som det er tilfældet, når adgangen til deponering af dagrenovation og affald, der kan bortskaffes på samme måde som dagrenovation, er underlagt et kriterium, der består i den organiske del af tørre reststoffer fra den oprindelige substans (defineret ved glødetabet eller TOC), når det kræves, at procentdelene opnås forud for de angivne tidspunkter i nævnte direktiv, og når modtagelsen af affaldet er betinget af en forbehandling, der ikke kun er mekanisk.

2) Hvad angår anden del af det præjudicielle spørgsmål 2, litra a), og spørgsmål 2, litra b), tilkommer det den nationale ret at undersøge, om en medlemsstats bestemmelser eller adfærd opfylder det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip, efter at den først har fastslået, at den pågældende handling er en fællesskabshandling.«