

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

14. april 2005 *

I sag C-6/03,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Verwaltungsgericht Koblenz (Tyskland) ved afgørelse af 4. december 2002, indgået til Domstolen den 8. januar 2003, i sagen:

Deponiezweckverband Eiterköpfe

mod

Land Rheinland-Pfalz,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne N. Colneric, J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer), M. Ilešić og E. Levits,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: fuldmægtig K. Sztranc,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. september 2004,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Deponiezweckverband Eiterköpfe ved Rechtsanwälte W. Klett, G. Moesta og A. Oexle
- Land Rheinland-Pfalz ved P. Delorme, som befuldmægtiget, bistået af Rechtsanwalt D. Sellner
- den tyske regering ved W.-D. Plessing, M. Lumma og A. Tiemann, som befuldmægtigede
- den nederlandske regering ved H.G. Sevenster, som befuldmægtiget
- den østrigske regering ved E. Riedl og M. Hauer, som befuldmægtigede

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved U. Wölker og M. Konstantinidis, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. november 2004,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 5 i Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald (EFT L 182, s. 1, herefter »direktivet«) samt af artikel 176 EF og proportionalitetsprincippet.

- ² Anmodningen er blevet indgivet under en sag anlagt af sammenslutningen Deponiezweckverband Eiterköpfe (herefter »Deponiezweckverband«) mod Land Rheinland-Pfalz om tilladelse til at drive et deponeringsanlæg.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

- 3 I forbindelse med Fællesskabets politik på miljøområdet bestemmer artikel 176 EF:

»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.«

- 4 Direktivet blev udstedt i medfør af EF-traktatens artikel 130 S, stk. 1 (efter ændring nu artikel 175, stk. 1, EF).

- 5 Direktivets artikel 1, stk. 1, bestemmer:

»Formålet med dette direktiv er ved hjælp af præcise driftsmæssige og tekniske krav til affald og deponeringsanlæg at opfylde kravene i direktiv 75/442/EØF, 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, herunder navnlig forureningen af overfladevand, grundvand,

jord og luft, og belastningen af det globale miljø, herunder drivhuseffekten, samt eventuelle heraf følgende risici for menneskers sundhed under hele deponeringsanlæggets levetid.«

- 6 Direktivets artikel 2, litra a), definerer »affald« som ethvert stof eller enhver genstand, der er omfattet af Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39). Sidstnævnte direktiv definerer i sin artikel 1, litra a), »affald« som »ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller er forpligtet til at skille sig af med i henhold til gældende nationale bestemmelser«.
- 7 I direktivets artikel 2, litra b), defineres »dagrenovation« som »affald fra husholdninger og andet affald, der på grund af sin art og sammensætning kan sidestilles med affald fra husholdninger«.
- 8 Ifølge direktivets artikel 2, litra m), forstås ved »bionedbrydeligt affald« »enhver type affald, der kan undergå en anaerob eller aerob nedbrydning, såsom levnedsmidler og haveaffald samt papir og pap«.
- 9 Direktivets artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne skal anvende dette direktiv på deponeringsanlæg som defineret i artikel 2, litra g).«

10 Direktivets artikel 5, stk. 1 og 2, 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.

[...]

- 11 Direktivets artikel 6, litra a), præciserer:

»Medlemsstaterne træffer sådanne foranstaltninger

- a) at kun affald, der har været underkastet behandling, deponeres på deponeringsanlæg. Det er muligt ikke at lade denne bestemmelse omfatte inert affald, som det ikke er teknisk muligt at behandle, eller alle andre former for affald, for hvilke en sådan behandling ikke bidrager til direktivets mål som nævnt i artikel 1, ved at nedbringe mængden af affald eller farerne for menneskers sundhed eller miljøet.«

- 12 Den i direktivets artikel 18, stk. 1, fastsatte dato, som er nævnt i samme direktivs artikel 5, er den 16. juli 2001. Dette er datoen, hvor medlemsstaterne senest skal have gennemført direktivet i national ret.

De nationale bestemmelser

- 13 Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen (bekendtgørelse om miljøvenlig deponering af dagrenovation) af 20. februar 2001 (BGBl. 2001 I, s. 305, herefter »bekendtgørelsen af 2001«) blev udstedt med henblik på gennemførelsen af direktivet i tysk ret.
- 14 Bekendtgørelsen af 2001 definerer i § 2, nr. 1, »dagrenovation« som »affald fra husholdninger og andet affald, der på grund af sin art og sammensætning kan sidestilles med affald fra husholdninger«.
- 15 »Affald, der kan bortskaffes som dagrenovation«, defineres i § 2, nr. 2, i bekendtgørelsen af 2001 som »affald, der på grund af sin art og sammensætning kan bortskaffes med eller som dagrenovation, bl.a. spildevandsslam fra rensningsanlæg for byspildevand eller spildevand med en tilsvarende lav forureningsbelastning, ekskrementer og slam med fækalier, restprodukter fra vandrensningsanlæg, slam fra rensning af vand, byggeaffald og affald, der særligt er forbundet med produktionsvirksomhed [...]«
- 16 Nævnte bekendtgørelses § 3, stk. 3, bestemmer:

»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 deponiklasse I eller II er opfyldt.«

- 17 Bekendtgørelsens § 4, stk. 1, bestemmer:

»Det er kun tilladt at deponere mekanisk-biologisk behandlet affald, såfremt

[...]

affaldet opfylder modtagelseskriterierne i bilag 2 [...]«

- 18 Bilag 1 til bekendtgørelsen af 2001 bestemmer, at følgende grænseværdier skal overholdes ved modtagelse af affald på affaldsdeponeringsanlæg:

Nr.	Parameter	Grænseværdi	
		Deponiklasse I	Deponiklasse 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 (samlet mængde organisk kulstof)	<= 1 masse-%	<= 3 masse-%
4	Eluatkriterier		
4.03	TOC	<= 20 mg/l	<= 100 mg/l

- 19 Bilag 2 til bekendtgørelsen bestemmer, at følgende grænseværdier skal overholdes ved modtagelse af mekanisk-biologisk behandlet affald på affaldsdeponeringsanlæg:

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 (AT_4) eller defineret som gasdannelsesrate i gæringstest (GB_{21})	≤ 5 mg/l ≤ 20 l/kg

- 20 Bekendtgørelsen af 2001 trådte i kraft den 1. marts 2001. Det følger af overgangsbestemmelserne i denne bekendtgørelses § 6, at deponering af affald, som ikke opfylder bekendtgørelsens kriterier, under visse betingelser kan tillades indtil den 31. maj 2005, og at deponering af affald — som opfylder kriterierne — på ældre affaldsdeponeringsanlæg, der ikke opfylder bekendtgørelsens krav, kan tillades indtil den 15. juli 2009.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 21 Sagsøgeren i hovedsagen, Deponiezwirkverband, er en sammenslutning af Landkreis Meyen-Koblenz, Landkreis Cochem-Zell og Koblenz by, der driver Zentraldeponie Eiterköpfe. Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at Land Rheinland-Pfalz,

som er sagsøgt i hovedsagen, tilpligtes at meddele tilladelse til, at to deponiafsnit må opfyldes med affald, der kun er behandlet mekanisk i tiden efter den 31. maj 2005 og indtil den 31. december 2013. Land Rheinland-Pfalz har fastholdt, at de gældende nationale bestemmelser ikke giver mulighed for at udstede en sådan tilladelse.

- 22) Verwaltungsgericht Koblenz, som tvisten er blevet indbragt for, nærer tvivl om de nationale bestemmelsers forenelighed med direktivets artikel 5, stk. 1 og 2, samt med det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip. Den har således besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål

»1) Skal artikel 5, stk. 1, i affaldsdirektivet — 1999/31/EF — 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 affaldsdirektivets 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 affaldsdirektivets artikel 5, stk. 2, da fortolkes således, at en medlemsstats lovgivning opfylder de deri anførte krav, nemlig

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

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

— 35% (beregnet i vægt) fra den 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 $\leq 5\%$ af materialets masse, der defineres som TOC, andrage $\leq 3\%$ 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 $\leq 18\%$ af materialets masse, og bionedbrydeligheden af tørre restprodukter fra den originale substans, angivet som iltomsætningsaktivitet (AT_4) andrager ≤ 5 mg/g eller som gasomdannelsesrate i gæringstest (GB_{21}) ≤ 20 l/kg?

- 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 skønsmargin? Kan det af proportionalitetsprincippet udledes, at farer hidrørende fra affald, der alene har gennemgået en mekanisk behandling, kan udlignes ved hjælp af andre sikkerhedsforanstaltninger?»

Begæring om genåbning af den mundtlige forhandling

- 23 Ved skrivelse indleveret til Domstolens Justitskontor den 27. december 2004 samt ved skrivelse af 16. februar 2005 har Deponiezweckverband begæret den mundtlige forhandling genåbnet, med henblik på at der tages hensyn til visse sagkyndige udtalelser.
- 24 Ifølge punkt 62 i generaladvokatens forslag til afgørelse i den foreliggende sag er »der ikke [...] fremlagt de nødvendige data til at foretage en grundig vurdering«, og ifølge samme forslags fodnote 35 »mangler [der] i sagsakterne [...] tekniske rapporter«. Deponiezweckverband har imidlertid gjort gældende, at sagsakterne i den nationale sag indeholder fem sagkyndige udtalelser, der præcist angiver de oplysninger, generaladvokaten tager sigte på. En genåbning af den mundtlige forhandling vil være nødvendig for at inddrage disse oplysninger.
- 25 Domstolen kan ex officio, efter at have hørt generaladvokaten eller på parternes begæring i overensstemmelse med artikel 61 i Domstolens procesreglement, træffe bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling, såfremt den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller at sagen skal afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne (jf. dom af 19.2.2002, sag C-309/99, Wouters m.fl., Sml. I, s. 1577, præmis 42, og af 14.12.2004, sag C-434/02, Arnold André, Sml. I, s. 11825, præmis 27). I det foreliggende tilfælde er Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten, imidlertid af den opfattelse, at den har kendskab til alle de omstændigheder, der er nødvendige for at besvare de forelagte spørgsmål. Begæringen om genåbning af den mundtlige forhandling bør derfor ikke tages til følge.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 26 Spørgsmål 1 og spørgsmål 2, litra a), behandles sammen, i det omfang de begge vedrører fortolkningen af direktivet i lyset af artikel 176 EF. Spørgsmål 2, litra a), og spørgsmål 2, litra b), behandles også sammen, i det omfang de vedrører det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip.

Indledende bemærkninger

- 27 Det fastslås indledningsvis, at fællesskabsbestemmelserne på miljøområdet ikke tilsigter en fuldstændig harmonisering. Selv om artikel 174 EF nævner visse fællesskabsformål, der skal søges opnået, indeholder artikel 176 EF mulighed for, at medlemsstaterne træffer strengere beskyttelsesforanstaltninger (dom af 22.6.2000, sag C-318/98, Fornasar m.fl., Sml. I, s. 4785, præmis 46). Sådanne foranstaltninger er ifølge artikel 176 EF kun underlagt betingelsen om, at de er forenelige med traktaten, og at de meddeles Kommissionen.
- 28 Ifølge artikel 174, stk. 2, EF tager Fællesskabets politik på miljøområdet sigte på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Fællesskabet. Den bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler.
- 29 Direktivet blev vedtaget i medfør af EF-traktatens artikel 130 S, stk. 1 (efter ændring nu artikel 175, stk. 1, EF), og således med henblik på gennemførelsen af målsætningerne i artikel 174 EF.

- 30 Det fremgår af betragtning 9 til direktivet samt af dettes artikel 1, stk. 1, at det forfølger og præciserer målene for direktiv 75/442 ved at fastsætte foranstaltninger, der tager sigte på at forebygge eller i videst muligt omfang begrænse miljøbelastningen fra deponering af affald.
- 31 I henhold til direktivets artikel 5, stk. 1, skal medlemsstaterne opstille nationale strategier til reduktion af deponeringen af bionedbrydeligt affald. Ifølge samme bestemmelse skal disse nationale strategier omfatte foranstaltninger til gennemførelse af målsætningerne i direktivets artikel 5, stk. 2. Sidstnævnte bestemmelse fastslår, at disse nationale strategier skal sikre, at mængden af affald til deponering reduceres med visse procentdele før visse datoer. Det fremgår klart af bestemmelsernes ordlyd og opbygning, at de fastsætter en minimumsreduktion, som medlemsstaterne skal opnå, og at de ikke er til hinder for, at medlemsstaterne træffer strengere foranstaltninger.
- 32 Det følger heraf, at artikel 176 EF og direktivet indeholder mulighed for, at medlemsstaterne træffer beskyttelsesforanstaltninger, der er strengere end det i direktivet fastsatte minimumsniveau (jf. i denne retning, hvad angår Rådets direktiv 91/689/EØF af 12.12.1991 om farligt affald (EFT L 377, s. 20), dommen i sagen Fornasar m.fl., præmis 46).

Det første spørgsmål

- 33 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktivets artikel 5, stk. 1 og 2, set i lyset af artikel 176 EF, er til hinder for nationale

foranstaltninger, der opstiller krav til deponering af affald, der er strengere end direktivets. Spørgsmålet omfatter fire typer krav, som er fastsat i de nationale bestemmelser. Disse krav skal undersøges hver for sig.

- 34 For det første bestemmer direktivets artikel 5, stk. 2, at bionedbrydelig dagrenovation, der føres til deponering, senest i 2016 skal være reduceret til 35% af den samlede mængde (beregnet i vægt) af sådant affald, som blev produceret i 1995. Til sammenligning fastsætter bekendtgørelsen af 2001 — navnlig § 3, stk. 3, og § 4, stk. 1, samt bilag 1 og 2 hertil — lavere grænseværdier for andelen af organisk restmateriale i det affald, som må deponeres.
- 35 For at fastsætte de grænseværdier, som denne bekendtgørelse pålægger, anvender den bl.a. kriterierne glødetabet og det samlede organiske kulstofindhold (TOC), mens direktivets artikel 5, stk. 2, anvender kriteriet vægtprocenten.
- 36 Det skal i denne forbindelse fastslås, at anvendelsen af en målingsmetode såsom TOC eller glødetabet ikke i sig selv er mål i lighed med de i direktivets artikel 5, stk. 2, opstillede mål, men alene et middel til at opnå sådanne mål.
- 37 Eftersom medlemsstaterne kan vælge midlerne for at opnå de i direktivets artikel 5, stk. 2, fastsatte mål, opfylder målekriterier som dem, der er opstillet i bekendtgørelsen af 2001, direktivets krav.

- 38 Hvad angår den fastsatte andel af organisk restmateriale i det affald, som må deponeres, er det klart, at en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede forfølger samme mål som direktivet, som bl.a. er at reducere vand- og luftforureningen ved at begrænse deponeringen af bionedbrydeligt affald.
- 39 For at opfylde disse grænseværdier kræver bekendtgørelsen af 2001, at bionedbrydeligt affald underkastes en behandling forud for dets deponering. For mekanisk-biologisk behandlet affald omfatter denne behandling processer såsom findeling, sortering, kompostering og fermentering. For andet affald anvendes en termisk behandling og eventuelt forbrænding.
- 40 Alle disse behandlingsformer er i overensstemmelse med direktivet. Direktivets artikel 6, litra a), pålægger medlemsstaterne at træffe sådanne foranstaltninger, at kun affald, der har været underkastet behandling, deponeres på deponeringsanlæg. Behandlingen defineres i direktivets artikel 2, litra h), som »de fysiske, termiske, kemiske eller biologiske processer, herunder sortering, hvorved affaldets egenskaber ændres med et formål at mindske dets omfang eller farlighed, gøre håndteringen lettere eller fremme genanvendelsen«. Det fremgår navnlig heraf, at direktivet foreskriver den termiske behandling af affald med det formål at mindske dets farlighed.
- 41 Det følger af ovenstående, at grænseværdier og målekriterier i en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede forfølger samme miljøbeskyttelse som direktivet. I det omfang sådanne retsforskrifter opstiller krav, der er strengere end direktivets, udgør de strengere beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 176 EF.
- 42 For det andet bestemmer direktivets artikel 5, stk. 2, at medlemsstaterne skal reducere den omhandlede affaldsmængde i tre etaper, som senest skal være afsluttet henholdsvis i 2006, 2009 og 2016. bekendtgørelsen af 2001 fastsætter kortere frister, nemlig senest den 31. maj 2005.

- 43 Anvendelsen af udtrykket »senest« i direktivets artikel 5, stk. 2, og artikel 18 indikerer, at medlemsstaterne, såfremt de finder dette fornødent, frit kan anvende kortere frister (jf. i denne retning, vedrørende udtrykket »mindst«, dom af 22.6.1993, sag C-11/92, Gallaher m.fl., Sml. I, s. 3545, præmis 20).
- 44 Hvis en medlemsstat i denne forbindelse vælger at fastsætte frister, som er kortere end direktivets, drejer det sig om strengere beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 176 EF.
- 45 For det tredje vedrører direktivets artikel 5, stk. 1 og 2, kun bionedbrydeligt affald. Til forskel herfra omfatter bekendtgørelsen af 2001 ikke blot bionedbrydeligt affald, men også organisk og ikke-bionedbrydeligt affald.
- 46 Uanset at direktivets artikel 5 specifikt vedrører en strategi, der har til formål at reducere deponeringen af bionedbrydeligt affald, er det åbenbart, at direktivet i sin helhed tager sigte på affald i bred forstand, sådan som defineret i direktivets artikel 2, litra a).
- 47 Direktivets artikel 1, stk. 1, omhandler præcise tekniske og driftsmæssige krav til affald og deponeringsanlæg uden at opstille begrænsninger i forhold til typen af affald eller deponeringsanlæg. Samme direktivs artikel 3, stk. 1, bestemmer, at medlemsstaterne skal anvende direktivet på deponeringsanlæg, hvilket er et begreb, der i artikel 2, litra g), defineres som »et affaldsbortskaffelsesanlæg [...]« uden nogen afgrænsning af, hvilken type affald bestemmelsen hermed tilsigter.

- 48 Det er på denne baggrund, at bilag II, nr. 2, sjette afsnit, til direktivet præciserer, at kriterierne for modtagelse af affald på et deponeringsanlæg kan omfatte begrænsning af mængden af organisk stof i affaldet.
- 49 Heraf følger, at en national foranstaltning som den, der er nævnt i denne doms præmis 45, der for at udstede tilladelse til deponering opstiller begrænsninger ikke blot for bionedbrydelige stoffer, men for alle organiske stoffer, forfølger de samme mål som direktivet. I det omfang en sådan foranstaltning omfatter flere stoffer end direktivets artikel 5, drejer det sig om strengere beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 176 EF.
- 50 For det fjerde omfatter direktivets artikel 5, stk. 2, dagrenovation. Bekendtgørelsen af 2001 omfatter ikke blot dagrenovation, men også i medfør af dennes § 2, nr. 2, og § 3, stk. 3, affald, der kan bortskaffes med eller som dagrenovation, bl.a. slam fra rensning af vand, byggeaffald og affald, der er forbundet med produktionsvirksomhed.
- 51 Selv om det er rigtigt, at direktivets artikel 5, stk. 2, kun omfatter dagrenovation, omfatter den nationale strategi, der har til formål at reducere deponeringen af bionedbrydeligt affald, jf. direktivets artikel 5, stk. 1, al affald i medfør af definitionen i direktivets artikel 2, litra a). Den pligt til at træffe sådanne foranstaltninger, at kun affald, der har været underkastet behandling, deponeres på deponeringsanlæg, der ved direktivets artikel 6, litra a), pålægges medlemsstaterne, gælder både for dagrenovation og for affald, der ikke er dagrenovation. I øvrigt fremgår det af direktivets artikel 1, stk. 1, at det som helhed tilsigter en reduktion af deponeringen af affald uden at sondre mellem dagrenovation og andet affald.

- 52 Heraf følger, at en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, der tilsigter en reduktion af deponeringen af affald, og som finder anvendelse på andet affald end dagrenovation, er forenelig med direktivet og udgør strengere beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 176 EF.
- 53 Det følger af ovenstående, at en national foranstaltning som den omhandlede i hvert af de fire tilfælde, der er undersøgt, set i lyset af artikel 176 EF er i overensstemmelse med direktivet.
- 54 Den forelæggende ret ønsker desuden oplyst, hvorvidt sådanne foranstaltninger i deres helhed kan anses for at være i strid med direktivet.
- 55 Til dette spørgsmål skal det fastholdes, at da hver af de fire omhandlede nationale foranstaltninger individuelt betragtet er forenelige med fællesskabsretten, er der ikke anledning til at anse dem for tilsammen at være i strid med fællesskabsretten. Dette gælder også i det tilfælde, hvor grænseværdierne for modtagelse af bionedbrydeligt affald på deponeringsanlæg ifølge den nationale foranstaltning er så lave, at der kræves en mekanisk-biologisk behandling eller forbrænding af sådant affald før dets deponering.
- 56 Følgelig skal det første spørgsmål besvares med, at direktivets artikel 5, stk. 1 og 2, ikke er til hinder for en national foranstaltning, som
- fastsætter grænseværdier for modtagelse af bionedbrydeligt affald på deponeringsanlæg, som er lavere end de i direktivet fastsatte, uanset at disse grænseværdier er så lave, at der kræves en mekanisk-biologisk behandling eller forbrænding af sådant affald før dets deponering

- fastsætter frister for reduktion af deponeringen af affald, som er kortere end direktivets
- ikke kun finder anvendelse på bionedbrydeligt affald, men også på ikke-bionedbrydelige organiske stoffer, og
- ikke kun finder anvendelse på dagrenovation, men også på affald, som kan bortskaffes som dagrenovation.

Det andet spørgsmål

- 57 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om nationale foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede er forenelige med det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip.
- 58 Med henblik på at besvare dette spørgsmål bemærkes, at i det omfang en national foranstaltning inden for rammerne af Fællesskabets miljøpolitik forfølger de samme mål som et direktiv, men går videre end de i direktivet fastsatte minimumskrav, er dette hjemlet i og tilladt i medfør af artikel 176 EF på de heri anførte betingelser.

- 59 Artikel 176 EF tillader medlemsstaterne at opretholde eller indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger på den betingelse, at de er forenelige med traktaten og meddeles Kommissionen.
- 60 Som det fremgår af svaret på det første spørgsmål, udgør nationale foranstaltninger som dem, der er genstand for anmodningen om præjudiciel afgørelse, strengere beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 176 EF.
- 61 Det fremgår af opbygningen af artikel 176 EF, at medlemsstaterne, når de vedtager strengere foranstaltninger, udøver en kompetence, der er reguleret ved fællesskabsretten, eftersom disse foranstaltninger under alle omstændigheder skal være forenelige med traktaten. Det er imidlertid overladt til medlemsstaterne at definere rækkevidden af den beskyttelse, der skal opnås.
- 62 I denne forbindelse og i det omfang det drejer sig om at sikre opfyldelsen af minimumskrav, som er fastsat i direktivet, kræver det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip, at de nationale foranstaltninger er hensigtsmæssige og nødvendige i forhold til de forfulgte mål.
- 63 Derimod finder dette princip ikke anvendelse — for så vidt ikke andre bestemmelser i direktivet er involveret — i forhold til strengere nationale beskyttelsesforanstaltninger, som er vedtaget i henhold til artikel 176 EF og går videre end de i direktivet fastsatte minimumskrav.

- 64 Følgelig skal det andet spørgsmål besvares med, at det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip ikke finder anvendelse med hensyn til strengere nationale beskyttelsesforanstaltninger, som er vedtaget i henhold til artikel 176 EF og går videre end de minimumskrav, der er fastsat i et fællesskabsdirektiv på miljøområdet, for så vidt ikke andre traktatbestemmelser er involveret.

Sagens omkostninger

- 65 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 5, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald er ikke til hinder for en national foranstaltning som

— fastsætter grænseværdier for modtagelse af bionedbrydeligt affald på deponeringsanlæg, som er lavere end de i direktivet fastsatte, uanset at

disse grænseværdier er så lave, at der kræves en mekanisk-biologisk behandling eller forbrænding af sådant affald før dets deponering

- fastsætter frister for reduktion af deponeringen af affald, som er kortere end direktivets**
 - ikke kun finder anvendelse på bionedbrydeligt affald, men også på ikke-bionedbrydelige organiske stoffer, og**
 - ikke kun finder anvendelse på dagrenovation, men også på affald, som kan bortskaffes som dagrenovation.**
- 2) Det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip finder ikke anvendelse med hensyn til strengere nationale beskyttelsesforanstaltninger, som er vedtaget i henhold til artikel 176 EF og går videre end de minimumskrav, der er fastsat i et fællesskabsdirektiv på miljøområdet, for så vidt ikke andre traktatbestemmelser er involveret.**

Underskrifter