

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Erste Kammer)

14. April 2005 *

In der Rechtssache C-6/03

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Artikel 234 EG, eingereicht vom Verwaltungsgericht Koblenz (Deutschland) mit Entscheidung vom 4. Dezember 2002, beim Gerichtshof eingegangen am 8. Januar 2003, in dem Verfahren

Deponiezweckverband Eiterköpfe

gegen

Land Rheinland-Pfalz

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann, der Richterinnen N. Colneric sowie der Richter J. N. Cunha Rodrigues (Berichterstatte(r)), M. Ilešić und E. Levits,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Generalanwalt: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
Kanzler: K. Sztranc, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom
15. September 2004,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- des Deponiezweckverbands Eiterköpfe, vertreten durch W. Klett, G. Moesta und A. Oexle, Rechtsanwälte,
- des Landes Rheinland-Pfalz, vertreten durch P. Delorme als Bevollmächtigten im Beistand von D. Sellner, Rechtsanwalt,
- der deutschen Regierung, vertreten durch W.-D. Plessing, M. Lumma und A. Tiemann als Bevollmächtigte,
- der niederländischen Regierung, vertreten durch H. G. Sevenster als Bevollmächtigte,
- der österreichischen Regierung, vertreten durch E. Riedl und M. Hauer als Bevollmächtigte,

- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch U. Wölker und M. Konstantinidis als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 30. November 2004

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung des Artikels 5 der Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien (ABl. L 182, S. 1, im Folgenden: Richtlinie) sowie des Artikels 176 EG und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.
- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Deponiezweckverband Eiterköpfe (im Folgenden: Deponiezweckverband) und dem Land Rheinland-Pfalz über die Genehmigung für den Betrieb einer Deponie.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

- 3 Im Rahmen der Umweltpolitik der Gemeinschaft sieht Artikel 176 EG vor:

„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.“

- 4 Die Richtlinie wurde auf der Grundlage von Artikel 130s Absatz 1 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 175 Absatz 1 EG) erlassen.

- 5 Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie sieht vor:

„Im Hinblick auf die Erfüllung der Anforderungen der Richtlinie 75/442/EWG, insbesondere ihrer Artikel 3 und 4, ist es Ziel der vorliegenden Richtlinie, durch die Festlegung strenger betriebsbezogener und technischer Anforderungen in Bezug auf AbfalldPONien und Abfälle Maßnahmen, Verfahren und Leitlinien vorzusehen, mit denen während des gesamten Bestehens der Deponie negative Auswirkungen der

Ablagerung von Abfällen auf die Umwelt, insbesondere die Verschmutzung von Oberflächenwasser, Grundwasser, Boden und Luft, und auf die globale Umwelt, einschließlich des Treibhauseffekts, sowie alle damit verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit weitestmöglich vermieden oder vermindert werden.“

- 6 Nach Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie sind „Abfälle“ alle Stoffe oder Gegenstände, die von der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 47) erfasst werden. In Artikel 1 Buchstabe a dieser Richtlinie werden „Abfälle“ definiert als „[a]lle Stoffe oder Gegenstände, deren sich der Besitzer entledigt oder gemäß den geltenden einzelstaatlichen Vorschriften zu entledigen hat“.
- 7 „Siedlungsabfälle“ sind nach Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie „Abfälle aus Haushaltungen sowie andere Abfälle, die aufgrund ihrer Beschaffenheit oder Zusammensetzung den Abfällen aus Haushaltungen ähnlich sind“.
- 8 Als „biologisch abbaubare Abfälle“ gelten nach Artikel 2 Buchstabe m der Richtlinie „alle Abfälle, die aerob oder anaerob abgebaut werden können; Beispiele hierfür sind Lebensmittel, Gartenabfälle, Papier und Pappe“.
- 9 Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten wenden diese Richtlinie auf alle Deponien gemäß Artikel 2 Buchstabe g) an.“

10 Artikel 5 Absätze 1 und 2 der Richtlinie sieht vor:

„(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, Biogas-erzeugung 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.

...“

11 Artikel 6 Buchstabe a der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen, die Folgendes bezwecken:

- a) Es werden nur behandelte Abfälle deponiert. Diese Bestimmung gilt nicht für Inertabfälle, bei denen eine Behandlung technisch nicht praktikabel ist, oder für andere Abfälle, bei denen eine solche Behandlung nicht durch eine Verringerung der Menge oder der Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 1 beiträgt.“

12 Bei dem Zeitpunkt, der in Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie festgelegt wird und auf den Artikel 5 der Richtlinie verweist, handelt es sich um den 16. Juli 2001. Es ist der Zeitpunkt, zu dem die Mitgliedstaaten die Richtlinie spätestens in ihr innerstaatliches Recht umzusetzen haben.

Nationales Recht

- 13 Die Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen vom 20. Februar 2001 (BGBl. I 2001, S. 305; im Folgenden: Verordnung von 2001) wurde zur Umsetzung der Richtlinie in das innerstaatliche deutsche Recht erlassen.
- 14 „Siedlungsabfälle“ werden in § 2 Nummer 1 der Verordnung von 2001 definiert als „Abfälle aus Haushaltungen sowie andere Abfälle, die aufgrund ihrer Beschaffenheit oder Zusammensetzung den Abfällen aus Haushaltungen ähnlich sind“.
- 15 „Abfälle, die wie Siedlungsabfälle entsorgt werden können“, sind nach § 2 Nummer 2 der Verordnung von 2001 „Abfälle, die aufgrund ihrer Beschaffenheit oder Zusammensetzung gemeinsam mit Siedlungsabfällen oder wie diese entsorgt werden können, insbesondere Klärschlämme aus Abwasserbehandlungsanlagen zur Behandlung von kommunalem Abwasser oder Abwässern mit ähnlich geringer Schadstoffbelastung, Fäkalien, Fäkalschlamm, Rückstände aus Abwasseranlagen, Wasserreinigungsschlämme, Bauabfälle und produktionsspezifische Abfälle ...“
- 16 § 3 Absatz 3 der Verordnung von 2001 sieht vor:

„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 Anhangs 1 für die Deponieklasse I oder II einhalten.“

- 17 § 4 Absatz 1 der Verordnung von 2001 bestimmt:

„Mechanisch-biologisch behandelte Abfälle dürfen nur abgelagert werden, wenn

...

die Abfälle die Zuordnungskriterien des Anhanges 2 ... einhalten“.

- 18 Anhang 1 der Verordnung von 2001 sieht vor, dass bei der Zuordnung von Abfällen zu Deponien die folgenden Zuordnungswerte einzuhalten sind:

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 (organisch gebundener Gesamtkohlenstoff)	< = 1 Masse-%	< = 3 Masse-%
4	Eluatkriterien		
4.03	TOC	< = 20 mg/l	< = 100 mg/l

- 19 Anhang 2 der Verordnung von 2001 sieht vor, dass bei der Zuordnung von mechanisch-biologisch behandelten Abfällen zu Deponien die folgenden Zuordnungswerte einzuhalten sind:

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 Trockenrückstandes der Originalsubstanz bestimmt als Atmungsaktivität (AT ₄) oder bestimmt als Gasbildungsrate im Gärtest (GB ₂₁)	< = 5 mg/g < = 20 l/kg

- 20 Die Verordnung von 2001 trat am 1. März 2001 in Kraft. Als Übergangsregelung sieht § 6 dieser Verordnung vor, dass die Deponierung von Abfällen, die ihren Kriterien nicht entsprechen, unter bestimmten Voraussetzungen bis zum 31. Mai 2005 zugelassen werden kann und dass die Ablagerung von Abfällen, die die Zuordnungskriterien erfüllen, auf Altdeponien, die ihren Anforderungen nicht genügen, bis zum 15. Juli 2009 zugelassen werden kann.

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

- 21 Der Kläger des Ausgangsverfahrens, der Deponiezweckverband Eiterköpfe, ist ein Zusammenschluss der Landkreise Mayen-Koblenz und Cochem-Zell sowie der Stadt Koblenz, der die Zentraldeponie Eiterköpfe betreibt. Er begehrt vom Land

Rheinland-Pfalz, dem Beklagten des Ausgangsverfahrens, die Genehmigung, über den 31. Mai 2005 hinaus und längstens bis zum 31. Dezember 2013 zwei Deponieabschnitte mit lediglich mechanisch vorbehandelten Abfällen zu verfüllen. Das Land Rheinland-Pfalz hält dem entgegen, dass die anwendbare nationale Regelung dies nicht erlaube.

- 22 Das mit dem Rechtsstreit befasste Verwaltungsgericht Koblenz hegt Zweifel an der Vereinbarkeit dieser nationalen Regelung mit Artikel 5 Absätze 1 und 2 der Richtlinie und mit dem gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Es hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 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 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 verstärkt 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?
2. a) Wenn ja, sind die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie so zu verstehen, dass den dortigen Anforderungen, nämlich

— 75 Gewichts-% ab dem 16. Juli 2006,

— 50 Gewichts-% ab dem 16. Juli 2009 und

— 35 Gewichts-% 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 Trockenrückstands der Originalsubstanz, bestimmt als Glühverlust ≤ 5 Masse-%, bestimmt als TOC ≤ 3 Masse-% 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 Trockenrückstands der Originalsubstanz, bestimmt als TOC, ≤ 18 Masse-% 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?

- 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?

Zum Antrag auf Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung

- 23 Der Deponiezweckverband hat mit Schriftsatz, der am 27. Dezember 2004 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen und mit Schreiben vom 16. Februar 2005 ergänzt worden ist, die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung beantragt, damit bestimmte Fachgutachten berücksichtigt werden.
- 24 In Nummer 62 der Schlussanträge des Generalanwalts in der vorliegenden Rechtssache heißt es, dass „keine Daten vorgelegt wurden, die eine vernünftige Beurteilung ermöglichen würden“, und in Fußnote 35 der Schlussanträge wird ausgeführt, dass „[d]ie Akten ... keine genauen technischen Daten [enthalten]“. Der Deponiezweckverband macht jedoch geltend, dass die Akten des nationalen Verfahrens fünf Fachgutachten mit genau den Informationen enthielten, auf die der Generalanwalt abstelle. Die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung sei angezeigt, damit er diese berücksichtigen könne.
- 25 Der Gerichtshof kann von Amts wegen, auf Vorschlag des Generalanwalts oder auch auf Antrag der Parteien die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung nach Artikel 61 seiner Verfahrensordnung anordnen, wenn er sich für unzureichend unterrichtet hält oder ein zwischen den Parteien nicht erörtertes Vorbringen als entscheidungserheblich ansieht (vgl. Urteile vom 19. Februar 2002 in der Rechtssache C-309/99, Wouters u. a., Slg. 2002, I-1577, Randnr. 42, und vom 14. Dezember 2004 in der Rechtssache C-434/02, Arnold André, Slg. 2004, I-11825, Randnr. 27). Im vorliegenden Fall ist der Gerichtshof jedoch nach Anhörung des Generalanwalts der Auffassung, dass er über sämtliche Angaben verfügt, die für die Beantwortung der gestellten Fragen erforderlich sind. Der Antrag auf Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung ist daher zurückzuweisen.

Zu den Vorlagefragen

- 26 Die Fragen 1 und 2 a sind, soweit sie sich auf die Auslegung der Richtlinie im Licht von Artikel 176 EG beziehen, zusammen zu behandeln. Die Fragen 2 a und 2 b sind, soweit sie den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit betreffen, ebenfalls zusammen zu behandeln.

Vorbemerkung

- 27 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass mit der Gemeinschaftsregelung im Umweltbereich keine vollständige Harmonisierung angestrebt wird. Auch wenn Artikel 174 EG bestimmte zu erreichende Ziele der Gemeinschaft nennt, sieht Artikel 176 EG doch die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten vor, verstärkte Schutzmaßnahmen zu ergreifen (Urteil vom 22. Juni 2000 in der Rechtssache C-318/98, Fornasar u. a., Slg. 2000, I-4785, Randnr. 46). Artikel 176 EG stellt für solche Maßnahmen nur die Voraussetzung auf, dass sie mit dem EG-Vertrag vereinbar sein müssen und der Kommission notifiziert werden.
- 28 Nach Artikel 174 Absatz 2 EG zielt die Umweltpolitik der Gemeinschaft unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.
- 29 Die Richtlinie wurde auf der Grundlage von Artikel 130s Absatz 1 EG-Vertrag (jetzt Artikel 175 Absatz 1 EG) und somit zur Erreichung der in Artikel 174 EG genannten Ziele erlassen.

- 30 Aus der neunten Begründungserwägung und Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie ergibt sich, dass mit ihr die Ziele der Richtlinie 75/442 weiterverfolgt und präzisiert werden sollen, indem Maßnahmen vorgesehen werden, mit denen negative Auswirkungen der Ablagerung von Abfällen auf die Umwelt weitestmöglich vermieden oder vermindert werden.
- 31 Nach Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten nationale Strategien zur Verringerung der Menge der zur Deponierung bestimmten, biologisch abbaubaren Abfälle festlegen. Nach derselben Vorschrift müssen diese nationalen Strategien Maßnahmen zur Erreichung der in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie festgelegten Ziele umfassen. Dort heißt es, dass die genannten nationalen Strategien vorsehen müssen, dass die zu deponierende Abfallmenge bis zu bestimmten festgelegten Daten um bestimmte Prozentsätze verringert wird. Aus dem Wortlaut und der Systematik dieser Vorschriften ergibt sich klar, dass sie eine Mindestverringerung vorgeben, die die Mitgliedstaaten zu erreichen haben, und es diesen nicht verwehren, strengere Maßnahmen zu erlassen.
- 32 Folglich sehen Artikel 176 EG und die Richtlinie die Möglichkeit vor, dass die Mitgliedstaaten verstärkte Schutzmaßnahmen erlassen, die über die in der Richtlinie festgelegten Mindestanforderungen hinausgehen (vgl. in diesem Sinne zur Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle [ABl. L 377, S. 20] Urteil Fornasar u. a., Randnr. 46).

Zur ersten Frage

- 33 Mit der ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Artikel 5 Absätze 1 und 2 der Richtlinie im Licht von Artikel 176 EG nationalen

Maßnahmen entgegensteht, die für die Deponierung von Abfällen strengere Anforderungen als die Richtlinie aufstellen. Die Frage bezieht sich auf vier Arten von Anforderungen, die in der nationalen Regelung vorgesehen sind. Sie sind nacheinander zu prüfen.

- 34 Erstens sieht Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie vor, dass die zu deponierende Menge biologisch abbaubarer Siedlungsabfälle bis spätestens 2016 schrittweise auf 35 Gewichtsprozent der Gesamtmenge der 1995 erzeugten Abfälle dieser Art zu verringern ist. Im Vergleich dazu legt die Verordnung von 2001 insbesondere in den §§ 3 Absatz 3 und 4 Absatz 1 sowie in den Anhängen 1 und 2 niedrigere Grenzwerte für den organischen Anteil fest, der in den zur Deponierung zugelassenen Abfällen verbleiben kann.
- 35 Bei der Festlegung der mit ihr vorgegebenen Grenzwerte stellt diese Verordnung namentlich auf die Kriterien Glühverlust und organisch gebundener Gesamtkohlenstoff (TOC) ab, während in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie das Kriterium Gewichtsprozent gebraucht wird.
- 36 Dazu ist zu bemerken, dass der Gebrauch einer Messmethode wie TOC oder Glühverlust kein eigener Zweck nach dem Muster der in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie genannten Ziele ist, sondern nur ein Mittel zur Erreichung dieser Ziele.
- 37 Da die Mitgliedstaaten die Mittel zur Erreichung der in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie festgelegten Ziele wählen können, sind Messkriterien wie die in der Verordnung von 2001 vorgesehenen mit den Vorschriften der Richtlinie vereinbar.

- 38 Was die Grenzwerte für den organischen Anteil anbelangt, der in den zur Deponierung zugelassenen Abfällen verbleiben kann, ist klar, dass mit einer nationalen Maßnahme wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden dasselbe Ziel verfolgt wird wie mit der Richtlinie, nämlich insbesondere die Verminderung der Verschmutzung des Wassers und der Luft dadurch, dass weniger biologisch abbaubare Abfälle deponiert werden.
- 39 Zur Erreichung dieser Grenzwerte verlangt die Verordnung von 2001, dass biologisch abbaubare Abfälle vor ihrer Deponierung behandelt werden. Im Fall mechanisch-biologisch behandelter Abfälle umfasst diese Behandlung Vorgänge wie Zerkleinern, Sortieren, Kompostieren und Vergärung. Für andere Abfälle wird eine thermische Behandlung verwendet, im vorliegenden Fall die Verbrennung.
- 40 Alle diese Behandlungsformen stehen im Einklang mit der Richtlinie. Artikel 6 Buchstabe a der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, damit nur behandelte Abfälle deponiert werden. Die Behandlung wird in Artikel 2 Buchstabe h der Richtlinie definiert als „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“. Daraus geht insbesondere hervor, dass die Richtlinie die thermische Behandlung von Abfällen zur Verringerung ihrer gefährlichen Eigenschaften vorsieht.
- 41 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Grenzwerte und Messkriterien, die in einer nationalen Maßnahme wie der im Ausgangsverfahren fraglichen vorgesehen sind, derselben Ausrichtung auf den Umweltschutz folgen wie die Richtlinie. Soweit eine solche Regelung strengere Anforderungen als die Richtlinie stellt, ist sie eine verstärkte Schutzmaßnahme im Sinne von Artikel 176 EG.
- 42 Zweitens sieht Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten die Menge der betreffenden Abfälle in drei Etappen verringern, die spätestens 2006, 2009 und 2016 enden. Die Verordnung von 2001 gibt kürzere Fristen vor, d. h. bis spätestens 31. Mai 2005.

- 43 Der Gebrauch des Ausdrucks „spätestens“ in Artikel 5 Absatz 2 und in Artikel 18 der Richtlinie zeigt, dass die Mitgliedstaaten kürzere Fristen anwenden können, wenn sie es für notwendig halten (vgl. in diesem Sinne zu dem Ausdruck „mindestens“ Urteil vom 22. Juni 1993 in der Rechtssache C-11/92, Gallaher u. a., Slg. 1993, I-3545, Randnr. 20).
- 44 Wenn sich ein Mitgliedstaat in diesem Rahmen dafür entscheidet, kürzere Fristen als die der Richtlinie festzulegen, so handelt es sich um eine verstärkte Schutzmaßnahme im Sinne von Artikel 176 EG.
- 45 Drittens betrifft Artikel 5 Absätze 1 und 2 der Richtlinie nur biologisch abbaubare Abfälle. Die Verordnung von 2001 dagegen erfasst nicht nur biologisch abbaubare Abfälle, sondern auch organische Abfälle, die nicht biologisch abbaubar sind.
- 46 Auch wenn Artikel 5 der Richtlinie speziell eine Strategie zur Verringerung der zur Deponierung bestimmten biologisch abbaubaren Abfälle betrifft, ist es offensichtlich, dass die Richtlinie insgesamt Abfälle im weiten Sinne entsprechend der Definition in ihrem Artikel 2 Buchstabe a erfasst.
- 47 Zum einen sieht die Richtlinie in Artikel 1 Absatz 1 die Festlegung strenger betriebsbezogener und technischer Anforderungen in Bezug auf Abfalldeponien und Abfälle vor, und zwar ohne Einschränkung hinsichtlich der Abfallart oder des Deponietyps. Zum anderen sieht Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten sie auf jede Deponie anwenden, ein Begriff, der in Artikel 2 Buchstabe g definiert wird als „eine Abfallbeseitigungsanlage ...“, ohne dass irgendeine Einschränkung hinsichtlich der von dieser Bestimmung erfassten Abfallarten vorgenommen würde.

- 48 In diesem Rahmen bestimmt Anhang II Nummer 2 Absatz 6 der Richtlinie, dass die Kriterien für die Annahme von Abfällen auf einer Deponie Begrenzungen des Anteils organischer Stoffe im Abfall umfassen können.
- 49 Daraus folgt, dass mit einer nationalen Maßnahme wie der in Randnummer 45 dieses Urteils genannten, die für die Zulassung zur Deponierung Beschränkungen nicht nur für biologisch abbaubare Substanzen vorsieht, sondern diese auf alle organischen Substanzen ausdehnt, dieselben Ziele wie mit der Richtlinie verfolgt werden. Soweit eine solche Maßnahme ein breiteres Spektrum an Substanzen als Artikel 5 der Richtlinie erfasst, handelt es sich um eine verstärkte Schutzmaßnahme im Sinne von Artikel 176 EG.
- 50 Viertens betrifft Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie Siedlungsabfälle. Die Verordnung von 2001 erfasst nicht nur Siedlungsabfälle, sondern nach ihren §§ 2 Nummer 2 und 3 Absatz 3 auch Abfälle, die gemeinsam mit Siedlungsabfällen oder wie diese entsorgt werden können, darunter Wasserreinigungsschlämme, Bauabfälle und produktionsspezifische Abfälle.
- 51 Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie zielt zwar nur auf Siedlungsabfälle ab, doch umfasst die in Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie vorgesehene nationale Strategie zur Verringerung der zur Deponierung bestimmten, biologisch abbaubaren Abfälle alle Abfälle im Sinne der Definition in Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie. Auch die den Mitgliedstaaten nach Artikel 6 Buchstabe a der Richtlinie obliegende Verpflichtung, Maßnahmen zu ergreifen, damit nur behandelte Abfälle deponiert werden, gilt sowohl für Siedlungsabfälle als auch für andere Abfälle. Überdies ergibt sich aus Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie, dass sie insgesamt auf die Verringerung der zur Deponierung bestimmten Abfälle abzielt, ohne insoweit zwischen Siedlungsabfällen und anderen Abfällen zu unterscheiden.

- 52 Daraus folgt, dass eine nationale Maßnahme wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die auf die Verringerung der zur Deponierung bestimmten Abfälle abzielt und auf andere Abfälle als Siedlungsabfälle anwendbar ist, im Einklang mit der Richtlinie steht und eine verstärkte Schutzmaßnahme im Sinne von Artikel 176 EG darstellt.
- 53 Aus dem Vorstehenden ergibt sich für jeden der vier geprüften Fälle, dass eine nationale Maßnahme der betreffenden Art mit der im Licht von Artikel 176 EG ausgelegten Richtlinie vereinbar ist.
- 54 Das vorlegende Gericht möchte ferner wissen, ob solche Maßnahmen in ihrer Gesamtheit als unvereinbar mit der Richtlinie angesehen werden können.
- 55 In Bezug auf diese Frage ist festzustellen, dass die vier in Rede stehenden nationalen Maßnahmen, da jede von ihnen für sich mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang steht, auch in ihrer Gesamtheit nicht als mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar anzusehen sind. Das gilt selbst in den Fällen, in denen die mit der nationalen Maßnahme für die Zulassung von biologisch abbaubaren Abfällen zur Deponierung festgelegten Grenzen derart eng sind, dass sie eine mechanisch-biologische Behandlung oder eine Verbrennung solcher Abfälle vor ihrer Deponierung implizieren.
- 56 Folglich ist auf die erste Frage zu antworten, dass Artikel 5 Absätze 1 und 2 der Richtlinie einer nationalen Maßnahme nicht entgegensteht, die
- für die Zulassung von biologisch abbaubaren Abfällen zur Deponierung engere Grenzen als die Richtlinie aufstellt, auch wenn diese Grenzen derart eng sind, dass sie eine mechanisch-biologische Behandlung oder eine Verbrennung solcher Abfälle vor ihrer Deponierung implizieren,

- zur Verringerung der zur Deponierung bestimmten Abfälle kürzere Fristen als die Richtlinie festlegt,
- nicht nur auf biologisch abbaubare Abfälle, sondern auch auf nicht biologisch abbaubare organische Substanzen anwendbar ist und
- nicht nur auf Siedlungsabfälle anwendbar ist, sondern auch auf Abfälle, die wie Siedlungsabfälle entsorgt werden können.

Zur zweiten Frage

- 57 Mit seiner zweiten Frage befragt das nationale Gericht den Gerichtshof im Wesentlichen zur Vereinbarkeit nationaler Maßnahmen wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden mit dem gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
- 58 Zur Beantwortung dieser Frage ist daran zu erinnern, dass, wenn im Rahmen der gemeinschaftlichen Umweltpolitik mit einer nationalen Maßnahme dieselben Ziele wie mit einer Richtlinie verfolgt werden, eine Verschärfung der in dieser Richtlinie festgelegten Mindestanforderungen nach Artikel 176 EG und unter den dort aufgestellten Bedingungen vorgesehen und zulässig ist.

- 59 Artikel 176 EG ermächtigt die Mitgliedstaaten, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, sofern diese mit dem Vertrag vereinbar sind und der Kommission notifiziert werden.
- 60 Wie sich aus der Antwort auf die erste Frage ergibt, stellen nationale Maßnahmen wie die, zu denen das vorlegende Gericht den Gerichtshof befragt, verstärkte Schutzmaßnahmen im Sinne von Artikel 176 EG dar.
- 61 Aus der Systematik von Artikel 176 EG folgt, dass die Mitgliedstaaten auch dann, wenn sie strengere Maßnahmen ergreifen, eine vom Gemeinschaftsrecht geregelte Befugnis ausüben, da diese Maßnahmen jedenfalls mit dem Vertrag vereinbar sein müssen. Die Festlegung des Umfangs des zu erreichenden Schutzes ist jedoch den Mitgliedstaaten überlassen.
- 62 In diesem Zusammenhang verlangt der gemeinschaftsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, soweit es um die Gewährleistung der Durchführung der in der Richtlinie vorgesehenen Mindestanforderungen geht, dass die nationalen Maßnahmen im Hinblick auf die verfolgten Ziele geeignet und erforderlich sind.
- 63 Dagegen ist dieser Grundsatz, soweit keine anderen Bestimmungen des Vertrages betroffen sind, nicht auf verstärkte Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten anzuwenden, die nach Artikel 176 EG ergriffen werden und über die Mindestanforderungen der Richtlinie hinausgehen.

- 64 Folglich ist auf die zweite Frage zu antworten, dass der gemeinschaftsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf verstärkte Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten, die nach Artikel 176 EG ergriffen werden und über die in einer Gemeinschaftsrichtlinie im Umweltbereich vorgesehenen Mindestanforderungen hinausgehen, nicht anwendbar ist, soweit nicht andere Bestimmungen des Vertrages betroffen sind.

Kosten

- 65 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt:

1. Artikel 5 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien steht einer nationalen Maßnahme nicht entgegen, die

— für die Zulassung von biologisch abbaubaren Abfällen zur Deponierung engere Grenzen als die Richtlinie aufstellt, auch wenn diese Grenzen

derart eng sind, dass sie eine mechanisch-biologische Behandlung oder eine Verbrennung solcher Abfälle vor ihrer Deponierung implizieren,

- zur Verringerung der zur Deponierung bestimmten Abfälle kürzere Fristen als die Richtlinie festlegt,**
- nicht nur auf biologisch abbaubare Abfälle, sondern auch auf nicht biologisch abbaubare organische Substanzen anwendbar ist und**
- nicht nur auf Siedlungsabfälle anwendbar ist, sondern auch auf Abfälle, die wie Siedlungsabfälle entsorgt werden können.**

- 2. Der gemeinschaftsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist auf verstärkte Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten, die nach Artikel 176 EG ergriffen werden und über die in einer Gemeinschaftsrichtlinie im Umweltbereich vorgesehenen Mindestanforderungen hinausgehen, nicht anwendbar, soweit nicht andere Bestimmungen des Vertrages betroffen sind.**

Unterschriften.