

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

14 april 2005 *

In zaak C-6/03,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Verwaltungsgericht Koblenz (Duitsland) bij beslissing van 4 december 2002, ingekomen bij het Hof op 8 januari 2003, in de procedure

Deponiezweckverband Eiterköpfe

tegen

Land Rheinland-Pfalz,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, N. Colneric, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), M. Ilešič en E. Levits, rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
griffier: K. Sztranc, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 september 2004,

gelet op de opmerkingen van:

- het Deponiezweckverband Eiterköpfe, vertegenwoordigd door W. Klett, G. Moesta en A. Oexle, Rechtsanwälte,
- het Land Rheinland-Pfalz, vertegenwoordigd door P. Delorme als gemachtigde, bijgestaan door D. Sellner, Rechtsanwalt,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing, M. Lumma en A. Tiemann als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster als gemachtigde,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door E. Riedl en M. Hauer als gemachtigden,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door U. Wölker en M. Konstantinidis als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 november 2004,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 5 van richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PB L 182, blz. 1; hierna: „richtlijn”), alsmede van artikel 176 EG en het evenredigheidsbeginsel.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de vereniging Deponiezweckverband Eiterköpfe (hierna: „Deponiezweckverband”) en het Land Rheinland-Pfalz inzake een vergunning om een stortplaats te exploiteren.

Het rechtskader

Het gemeenschapsrecht

- 3 In het kader van het milieubeleid van de Gemeenschap bepaalt artikel 176 EG:

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

- 4 De richtlijn is vastgesteld op basis van artikel 130 S, lid 1, van het EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 175, lid 1, EG).

- 5 Artikel 1, lid 1, van de richtlijn luidt als volgt:

„Teneinde te voldoen aan de voorschriften van richtlijn 75/442/EEG, inzonderheid de artikelen 3 en 4, heeft deze richtlijn ten doel middels strenge operationele en technische voorschriften inzake afvalstoffen en stortplaatsen te voorzien in maatregelen, procedures en richtsnoeren om negatieve gevolgen van het storten van afvalstoffen voor het milieu, in het bijzonder de verontreiniging van

oppervlaktewater, grondwater, bodem en lucht, en voor het wereldwijde milieu, ook door het broeikaseffect, alsmede elk risico dat daar tijdens de gehele levensduur van de stortplaats uit voortvloeit voor de volksgezondheid, te voorkomen of zoveel mogelijk te verminderen.”

- 6 Volgens artikel 2, sub a, van de richtlijn wordt onder „afvalstoffen” verstaan alle stoffen en voorwerpen die vallen onder richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39). Deze laatste richtlijn definieert in artikel 1, sub a, ervan „afvalstoffen” als „elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet of zich moet ontdoen krachtens de geldende nationale bepalingen”.
- 7 Artikel 2 sub b, van de richtlijn definieert „stedelijk afval” als „huishoudelijk afval, alsmede andere afvalstoffen die gezien hun aard of samenstelling met huishoudelijk afval kunnen worden gelijkgesteld [...]”.
- 8 Volgens artikel 2, sub m, van de richtlijn worden onder „biologisch afbreekbare afvalstoffen” verstaan „afvalstoffen die aëroob of anaëroob kunnen worden afgebroken, zoals voedsel- en tuinafval, en papier en karton [...]”.
- 9 Artikel 3, lid 1, van de richtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten passen deze richtlijn toe op elke stortplaats als omschreven in artikel 2, onder g”.

10 Artikel 5, leden 1 en 2, van de richtlijn bepaalt:

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

2. De strategie dient het volgende te garanderen:

- a) uiterlijk vijf jaar na de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum wordt het naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbaar stedelijk afval verminderd tot 75 gewichtsprocent van de totale hoeveelheid biologisch afbreekbaar stedelijk afval, geproduceerd in 1995 of in het laatste jaar voor 1995 waarvoor gestandaardiseerde Eurostat-gegevens beschikbaar zijn;
- b) uiterlijk acht jaar na de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum wordt het naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbaar stedelijk afval verminderd tot 50 gewichtsprocent van de totale hoeveelheid biologisch afbreekbaar stedelijk afval, geproduceerd in 1995 of in het laatste jaar voor 1995 waarvoor gestandaardiseerde Eurostat-gegevens beschikbaar zijn;
- c) uiterlijk vijftien jaar na de in artikel 18, lid 1, bedoelde datum wordt het naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbaar stedelijk afval verminderd

tot 35 gewichtsprocent van de totale hoeveelheid biologisch afbreekbaar stedelijk afval, geproduceerd in 1995 of in het laatste jaar voor 1995 waarvoor gestandaardiseerde Eurostat-gegevens beschikbaar zijn.

[...]"

11 Artikel 6, sub a, van de richtlijn preciseert:

„De lidstaten treffen maatregelen om ervoor te zorgen dat:

- a) alleen behandelde afvalstoffen worden gestort. Deze bepaling heeft niet van toepassing te zijn op inerte afvalstoffen waarvan de behandeling technisch niet realiseerbaar is of op andere afvalstoffen waarvoor een dergelijke behandeling niet tot de verwezenlijking van de in artikel 1 vermelde doelstellingen van de richtlijn bijdraagt door vermindering van de hoeveelheid afvalstoffen of de gevaren voor de volksgezondheid dan wel het milieu.”

12 De in artikel 18, lid 1, van de richtlijn bepaalde datum waarnaar artikel 5 van de richtlijn verwijst, is 16 juli 2001. Het is de datum waarop de lidstaten uiterlijk zijn gehouden de richtlijn in hun nationale recht om te zetten.

Het nationale recht

- 13 De Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen (verordening inzake het milieuvriendelijk storten van stedelijk afval) van 20 februari 2001 (BGBl. 2001 I, blz. 305; hierna: „Verordnung van 2001”) is vastgesteld met het oog op de omzetting van de richtlijn in Duits recht.
- 14 § 2, punt 1, van de Verordnung van 2001 definieert „stedelijk afval” als „huishoudelijk afval, alsmede andere afvalstoffen die gezien hun aard of samenstelling met huishoudelijk afval kunnen worden gelijkgesteld”.
- 15 § 2, punt 2, van de Verordnung van 2001 definieert „afval dat als stedelijk afval kan worden gestort” als „afval dat, wegens de aard of de samenstelling ervan, kan worden verwijderd met of als stedelijk afval, onder meer afvalslib afkomstig van stations voor de zuivering van stedelijk afvalwater of afvalwater van een vergelijkbaar lage vervuilingsgraad, rioolslib, afval van waterzuiveringsstations, slib afkomstig van waterzuivering, bouwafval en afval dat specifiek van productie afkomstig is [...]”
- 16 § 3, lid 3, van de Verordnung van 2001 bepaalt:

„Stedelijk afval en afval in de zin van § 2, punt 2, met uitzondering van mechanisch-biologisch behandeld afval, mag alleen worden gestort indien het voldoet aan de overeenkomstige indelingscriteria van bijlage 1 voor de stortplaatsklassen I of II.”

17 § 4, lid 1, van de Verordnung van 2001 bepaalt:

„Mechanisch-biologisch behandeld afval mag alleen worden gestort indien

[...]

het afval aan de indelingscriteria van bijlage 2 [...] voldoet.”

18 Bijlage 1 bij de Verordnung van 2001 bepaalt dat bij de indeling van afval over de stortplaatsen de volgende indelingswaarden moeten worden geëerbiedigd:

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

- 19 Bijlage 2 bij de Verordning van 2001 bepaalt dat bij de indeling van mechanisch-biologisch voorbehandeld afval over de stortplaatsen de volgende indelingswaarden moeten worden geëerbiedigd:

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

- 20 De Verordning van 2001 is op 1 mei 2001 in werking getreden. Bij wijze van overgangsregeling bepaalt § 6 van deze Verordning dat het storten van afval dat niet aan deze criteria voldoet, onder bepaalde voorwaarden kan worden toegestaan tot 31 mei 2005, en dat het opslaan van afval dat aan deze criteria voldoet, op oude stortplaatsen die niet aan deze voorwaarden voldoen, kan worden toegestaan tot 15 juli 2009.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

- 21 Verzoekster in het hoofdgeding, het Deponiezweckverband, is een samenwerkingsverband tussen de Landkreise (bestuurlijke regio's) Mayen-Koblenz en Cochem-Zell en de stad Koblenz, dat de centrale stortplaats Eiterköpfe exploiteert. Dit

samenwerkingsverband tracht van het Land Rheinland-Pfalz, verweerder in het hoofdgeding, een vergunning te verkrijgen om ook na 31 mei 2005 en uiterlijk tot en met 31 december 2013 twee zones van de stortplaats te mogen vullen met afval dat alleen mechanisch voorbehandeld is. Het Land Rheinland-Pfalz betoogt dat de nationale regeling dit niet toestaat.

- 22 · Het Verwaltungsgericht Koblenz, waarbij het geding aanhangig is gemaakt, twijfelt eraan of deze nationale regeling verenigbaar is met artikel 5, leden 1 en 2, van de richtlijn, en met het gemeenschapsrechtelijke evenredigheidsbeginsel. Het heeft derhalve de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Moet artikel 5, lid 1, van de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen en de communautaire richtsnoeren voor een strategie voor vermindering van de naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbare afvalstoffen aldus worden begrepen dat in het kader van artikel 176 EG een nationale bepaling ter uitvoering van deze richtsnoeren kan afwijken van de in artikel 5, lid 2, van de richtlijn genoemde maatregelen, te weten vermindering van het naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbaar stedelijk afval tot een bepaald gewichtsprocent van de totale hoeveelheid biologisch afbreekbaar stedelijk afval in een bepaald kalenderjaar, door een strengere maatregel uit te vaardigen volgens welke stedelijk afval en afval dat als stedelijk afval kan worden verwijderd, alleen kan worden gestort wanneer is voldaan aan het indelingscriterium „organisch gedeelte van de droge rest van de oorspronkelijke substantie” (bepaald aan de hand van het gloeiverlies of aan de hand van de TOK)?
- 2) a) Zo ja, moeten de communautaire richtsnoeren van artikel 5, lid 2, van de richtlijn aldus worden uitgelegd, dat een nationale regeling, gelet op het gemeenschapsrechtelijke evenredigheidsbeginsel, voldoet aan de aldaar gestelde eisen, te weten:

— 75 gewichtsprocent per 16 juli 2006

— 50 gewichtsprocent per 16 juli 2009 en

— 35 gewichtsprocent per 16 juli 2016,

wanneer zij bepaalt dat voor stedelijk afval en afval dat als stedelijk afval kan worden verwijderd, per 1 juni 2005 het organisch gedeelte van de droge rest van de oorspronkelijke substantie bepaald aan de hand van het gloeiverlies < 5 massaprocent en bepaald aan de hand van de TOK < 3 massaprocent moet bedragen en mechanisch-biologisch behandelde afvalstoffen per 1 maart 2001 op oude stortplaatsen uiterlijk tot en met 15 juli 2009, en bij wijze van uitzondering ook langer, alleen mogen worden gestort wanneer het organisch gedeelte van de droge rest van de oorspronkelijke substantie bepaald aan de hand van de TOK < 18 massaprocent bedraagt, de biologische afbreekbaarheid van de droge rest van de oorspronkelijke substantie bepaald aan de hand van de ademingsactiviteit [van de daarin aanwezige micro-organismen] (AT_4) < 5 mg/g of aan de hand van het gasvormingspercentage bij fermentatie (GB_{21}) < 20 l/kg bedraagt?

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

Het verzoek tot heropening van de mondelinge behandeling

- 23 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 27 december 2004 en aangevuld bij schrijven van 16 februari 2005, heeft Deponiezweckverband verzocht, de mondelinge behandeling te heropenen om rekening te houden met bepaalde deskundigenverslagen.
- 24 Volgens punt 62 van de conclusie van de advocaat-generaal „zijn de gegevens die nodig zijn om tot een weloverwogen oordeel te komen niet verstrekt”, en volgens voetnoot 35 bij deze conclusie „ontbreken in het dossier technische rapporten [...]”. Het Deponiezweckverband wijst er echter op dat het dossier betreffende de nationale procedure vijf deskundigenverslagen bevat waarin juist de door de advocaat-generaal bedoelde informatie wordt verstrekt. Heropening van de mondelinge behandeling zou aangewezen zijn om hem in staat te stellen hiermee rekening te houden.
- 25 Volgens artikel 61 van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof ambtshalve, op voorstel van de advocaat-generaal of op verzoek van partijen de heropening van de mondelinge behandeling bevelen, indien het van oordeel is dat het onvoldoende is ingelicht of dat de zaak moet worden beslecht op basis van een argument waarover tussen partijen geen discussie heeft plaatsgevonden (zie arresten van 19 februari 2002, Wouters e.a., C-309/99, Jurispr. blz. I-1577, punt 42, en 14 december 2004, Arnold André, C-434/02, Jurispr. blz. I-11825, punt 27). In casu is het Hof, de advocaat-generaal gehoord, evenwel van oordeel dat het over alle gegevens beschikt die nodig zijn om de in de onderhavige zaak gestelde vragen te kunnen beantwoorden, en dat over al deze gegevens ten overstaan van hem tussen partijen een discussie heeft plaatsgevonden.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 26 De vragen 1 en 2 a moeten gezamenlijk worden behandeld voorzover zij betrekking hebben op de uitlegging van de richtlijn gelezen tegen de achtergrond van artikel 176 EG. De vragen 2 a en 2 b moeten eveneens gezamenlijk worden behandeld voorzover zij betrekking hebben op het gemeenschapsrechtelijke evenredigheidsbeginsel.

Opmerking vooraf

- 27 Allereerst zij eraan herinnerd dat de gemeenschapsregeling op milieugebied geen volledige harmonisatie tot doel heeft. Artikel 174 EG noemt weliswaar bepaalde gemeenschapsdoelstellingen die moeten worden bereikt, maar artikel 176 EG biedt de lidstaten de mogelijkheid om verdergaande beschermingsmaatregelen te treffen (arrest van 22 juni 2000, Fornasar e.a., C-318/98, Jurispr. blz. I-4785, punt 46). Artikel 176 EG stelt aan dergelijke maatregelen alleen de voorwaarden dat zij verenigbaar zijn met het Verdrag en aan de Commissie ter kennis worden gebracht.
- 28 Volgens artikel 174, lid 2, EG, streeft de Gemeenschap in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.
- 29 De richtlijn is vastgesteld op basis van artikel 130 S, lid 1, van het EG-Verdrag (thans artikel 175, lid 1, EG) en beoogt derhalve de verwezenlijking van de in artikel 174 EG genoemde doelstellingen.

- 30 Uit de negende overweging van de considerans en uit artikel 1, lid 1, van de richtlijn blijkt dat zij erop is gericht de doelen van richtlijn 75/442 na te streven en te preciseren door te voorzien in maatregelen om negatieve gevolgen van het storten van afvalstoffen voor het milieu te voorkomen of zoveel mogelijk te verminderen.
- 31 Volgens artikel 5, lid 1, van de richtlijn moeten de lidstaten een nationale strategie ontwikkelen voor de vermindering van de hoeveelheid naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbare afvalstoffen. Ingevolge deze zelfde bepaling dient deze nationale strategie maatregelen te omvatten ter verwezenlijking van de in artikel 5, lid 2, van de richtlijn vermelde doelstellingen. Volgens deze laatste bepaling moet deze strategie garanderen dat het naar stortplaatsen over te brengen afval vóór bepaalde data met bepaalde percentages wordt verminderd. Uit de bewoordingen en de opzet van deze bepalingen blijkt duidelijk dat zij een door de lidstaten te bereiken minimumvermindering vastleggen en niet eraan in de weg staan dat de lidstaten strengere maatregelen treffen.
- 32 Hieruit volgt dat artikel 176 EG en de richtlijn de lidstaten de mogelijkheid bieden om verdergaande beschermingsmaatregelen te nemen die de in de richtlijn vastgestelde minima overschrijden [zie in die zin, met betrekking tot richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB L 377, blz. 20), arrest Fornasar e.a., reeds aangehaald, punt 46].

De eerste vraag

- 33 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 5, leden 1 en 2, van de richtlijn, gelezen tegen de achtergrond van artikel 176

EG, in de weg staat aan nationale maatregelen die strengere eisen stellen dan de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen. De vraag heeft betrekking op vier typen eisen die in de nationale regeling worden gesteld. Zij dienen achtereenvolgens te worden onderzocht.

- 34 Ten eerste bepaalt artikel 5, lid 2, van de richtlijn dat uiterlijk in 2016 het naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbaar stedelijk afval geleidelijk moet zijn verminderd tot 35 gewichtsprocent van de totale hoeveelheid van dergelijk afval, geproduceerd in 1995. In vergelijking hiermee bepaalt de Verordning van 2001, met name in de §§ 3, lid 3, en 4, lid 1, en de bijlagen 1 en 2 ervan, lagere percentages voor de resterende organische stof in het naar stortplaatsen over te brengen afval.
- 35 De Verordning van 2001 hanteert ter bepaling van de grenswaarden die zij stelt, als criteria met name het gloeiverlies en de totale hoeveelheid organische koolstof (TOK), terwijl artikel 5, lid 2, van de richtlijn als criterium het gewichtspercentage hanteert.
- 36 Dienaangaande zij opgemerkt dat het hanteren van een meetmethode zoals de TOK of het gloeiverlies geen doel is op zich, zoals de in artikel 5, lid 2, van de richtlijn genoemde doelen, maar gewoon een middel om dergelijke doelen te verwezenlijken.
- 37 Aangezien de lidstaten vrij zijn in de keuze van de middelen om de doelen van artikel 5, lid 2, van de richtlijn te bereiken, zijn meetcriteria als die welke in de Verordning van 2001 worden genoemd in overeenstemming met de richtlijn.

- 38 Wat de drempelwaarden betreft die voor de resterende organische stof in het naar stortplaatsen over te brengen afval zijn vastgesteld, is het duidelijk dat een nationale maatregel als aan de orde in het hoofdgeding hetzelfde doel nastreeft als de richtlijn, met name de vermindering van water- en luchtvervuiling door vermindering van het naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbare afval.
- 39 Om deze drempels te halen vereist de Verordnung van 2001 dat het biologisch afbreekbare afval, voordat het wordt gestort, een behandeling ondergaat. In het geval van een mechanisch-biologische behandeling van de afvalstoffen kan het gaan om vermalen, sorteren, composteren en fermenteren. Andere afvalstoffen ondergaan een thermische behandeling, in casu verbranding.
- 40 Al deze vormen van behandeling zijn in overeenstemming met de richtlijn. Artikel 6, sub a, ervan verplicht de lidstaten tot het treffen van maatregelen om ervoor te zorgen dat alleen behandelde afvalstoffen worden gestort. De behandeling wordt in artikel 2, sub h, van de richtlijn gedefinieerd als „de fysische, thermische, chemische of biologische processen, met inbegrip van het sorteren, die de eigenschappen van de afvalstoffen zodanig veranderen dat het volume of de gevaarlijke eigenschappen worden gereduceerd, de behandeling wordt vergemakkelijkt of de nuttige toepassing wordt bevorderd”. Hieruit blijkt in het bijzonder dat de richtlijn voorziet in de thermische behandeling van afvalstoffen om het gevaarlijke karakter van die stoffen te verminderen.
- 41 Uit het voorgaande volgt dat de drempels en de criteria die voorkomen in een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, in dezelfde lijn milieubescherming nastreven als de richtlijn. Voorzover een dergelijke regeling strengere eisen stelt dan de richtlijn, vormt zij een verdergaande beschermingsmaatregel in de zin van artikel 176 EG.
- 42 Ten tweede bepaalt artikel 5, lid 2, van de richtlijn dat de lidstaten de bedoelde hoeveelheden afval verminderen in drie fasen, die uiterlijk in 2006, 2009 en 2016 aflopen. De Verordnung van 2001 stelt kortere termijnen, te weten uiterlijk 31 mei 2005.

- 43 Het gebruik van de uitdrukking „uiterlijk” in artikel 5, lid 2, en in artikel 18 van de richtlijn geeft aan dat de lidstaten, indien zij dat nodig achten, de vrijheid hebben om kortere termijnen te stellen (zie in die zin, met betrekking tot de uitdrukking „ten minste”, arrest van 22 juni 1993, Gallaher e.a., C-11/92, Jurispr. blz. I-3545, punt 20).
- 44 Indien een lidstaat in dit verband opteert voor de vaststelling van kortere termijnen dan die van de richtlijn, gaat het om een verdergaande beschermingsmaatregel in de zin van artikel 176 EG.
- 45 Ten derde heeft artikel 5, leden 1 en 2, van de richtlijn alleen betrekking op biologisch afbreekbaar afval. De Verordening van 2001 heeft niet alleen betrekking op biologisch afbreekbaar afval, maar ook op niet-biologisch afbreekbare organische afvalstoffen.
- 46 Hoewel artikel 5 van de richtlijn specifiek betrekking heeft op een strategie voor de vermindering van de naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbare afvalstoffen, is het overduidelijk dat de richtlijn in haar geheel betrekking heeft op afval in de ruime zin van het woord, zoals gedefinieerd in artikel 2, sub a, ervan.
- 47 Enerzijds voorziet de richtlijn in artikel 1, lid 1, ervan in strikte technische en operationele eisen voor afvalstoffen en stortplaatsen, zonder beperking naar type afvalstof of stortplaats. Anderzijds bepaalt artikel 3, lid 1, van deze richtlijn dat de lidstaten deze richtlijn toepassen op elke stortplaats, welk begrip in artikel 2, sub g, wordt omschreven als „een afvalverwijderingsterrein voor het storten van afvalstoffen [...]” zonder enige beperking naar de soort afvalstoffen waarop deze bepaling doelt.

- 48 In dit verband preciseert bijlage II, punt 2, zesde alinea, bij de richtlijn dat de criteria inzake aanvaarding van afvalstoffen op een stortplaats beperkingen betreffende de hoeveelheid organisch materiaal in de afvalstoffen kunnen bevatten.
- 49 Hieruit volgt dat een nationale maatregel als genoemd in punt 45 van het onderhavige arrest die voor het storten niet alleen beperkingen betreffende de biologisch afbreekbare stoffen, maar beperkingen betreffende alle organische stoffen stelt, dezelfde doelen nastreeft als de richtlijn. Voorzover een dergelijke maatregel betrekking heeft op een groter gamma aan stoffen dan artikel 5 van de richtlijn, gaat het om een verdergaande beschermingsmaatregel in de zin van artikel 176 EG.
- 50 Ten vierde heeft artikel 5, lid 2, van de richtlijn betrekking op stedelijk afval. De Verordnung van 2001 heeft niet alleen betrekking op stedelijk afval, maar tevens, volgens de bewoordingen van de §§ 2, punt 2, en 3, lid 3, ervan op afval dat kan worden verwijderd als stedelijk afval, met name waterzuiveringsslib, bouwafval en productieafval.
- 51 Hoewel artikel 5, lid 2, van de richtlijn alleen betrekking heeft op stedelijk afval, ziet de in lid 1 van dit artikel genoemde nationale strategie ter vermindering van naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbaar afval, op alle afval in de zin van artikel 2, sub a, van deze richtlijn. Tevens geldt de bij artikel 6, sub a, van de richtlijn aan de lidstaten opgelegde verplichting, maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat alleen behandelde afvalstoffen worden gestort, evenzeer voor stedelijk als voor niet-stedelijk afval. Bovendien blijkt uit artikel 1, lid 1, van de richtlijn dat deze in haar geheel beschouwd ten doel heeft, het naar stortplaatsen over te brengen afval te verminderen, zonder onderscheid tussen stedelijk en ander afval.

- 52 Hieruit volgt dat een nationale maatregel als aan de orde in het hoofdgeding, waarmee wordt gestreefd naar vermindering van het naar stortplaatsen over te brengen afval en die van toepassing is op ander dan stedelijk afval, verenigbaar is met de richtlijn en een verdergaande beschermingsmaatregel in de zin van artikel 176 EG vormt.
- 53 Uit het voorgaande volgt dat voor elk van de vier onderzochte gevallen de voorgenomen nationale maatregel in overeenstemming is met de richtlijn, gelezen tegen de achtergrond van artikel 176 EG.
- 54 De verwijzende rechter vraagt bovendien of dergelijke maatregelen, in onderling verband bezien, als strijdig met de richtlijn kunnen worden beschouwd.
- 55 Aangezien elk van de vier voorgenomen nationale maatregelen, afzonderlijk bezien, in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht, bestaat geen aanleiding om deze, in onderling verband bezien, als strijdig met het gemeenschapsrecht te beschouwen. Dit geldt tevens indien de door de nationale maatregel gestelde maximumwaarden voor het storten van biologisch afbreekbaar afval zo laag zijn dat vóór storting een mechanisch-biologische behandeling of verbranding van dergelijk afval nodig is om aan die waarden te voldoen.
- 56 Derhalve dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 5, leden 1 en 2, van de richtlijn niet in de weg staat aan een nationale maatregel die
- voor het storten van biologisch afbreekbaar afval lagere maximumwaarden stelt dan de richtlijn, zelfs indien deze maximumwaarden zo laag zijn dat vóór storting een mechanisch-biologische behandeling of verbranding van dergelijk afval nodig is om aan die waarden te voldoen,

- voor het verminderen van de hoeveelheid naar stortplaatsen over te brengen afval kortere termijnen stelt dan de richtlijn,
- niet alleen op biologisch afbreekbaar afval, maar tevens op niet-biologisch afbreekbare organische stoffen van toepassing is, en
- niet alleen op stedelijk afval, maar tevens op afval dat als stedelijk afval kan worden verwijderd, van toepassing is.

De tweede vraag

57 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of nationale maatregelen als aan de orde in het hoofdgeding verenigbaar zijn met het gemeenschapsrechtelijke evenredigheidsbeginsel.

58 In het kader van het gemeenschappelijk milieubeleid is — voorzover een nationale maatregel dezelfde doelstellingen nastreeft als een richtlijn — het stellen van strengere eisen dan de in de richtlijn neergelegde minimumeisen, in artikel 176 EG voorzien en op grond van dit artikel toegestaan.

- 59 De lidstaten zijn op grond van artikel 176 EG bevoegd verdergaande beschermingsmaatregelen te handhaven of te treffen, mits deze verenigbaar zijn met het Verdrag en ter kennis van de Commissie worden gebracht.
- 60 Zoals uit het antwoord op de eerste vraag volgt, zijn nationale maatregelen zoals die waarover de verwijzende rechter het Hof vragen stelt, verdergaande beschermingsmaatregelen in de zin van artikel 176 EG.
- 61 Uit de opzet van artikel 176 EG volgt dat de lidstaten, door strengere maatregelen te treffen, nog steeds een bevoegdheid uitoefenen die door het gemeenschapsrecht wordt geregeld, aangezien deze maatregelen in elk geval verenigbaar met het Verdrag moeten zijn. Niettemin is het bepalen van de omvang van de te bereiken bescherming aan de lidstaten overgelaten.
- 62 In dit verband vereist het gemeenschapsrechtelijke evenredigheidsbeginsel — voorzover het erom gaat te waarborgen dat de in de richtlijn genoemde minimumeisen in acht worden genomen — dat de nationale maatregelen geschikt en noodzakelijk zijn voor het bereiken van de nagestreefde doelen.
- 63 Voorzover geen andere bepalingen van het Verdrag in het geding zijn, is dit beginsel daarentegen niet van toepassing op krachtens artikel 176 EG getroffen verdergaande nationale beschermingsmaatregelen die strengere eisen stellen dan de in de richtlijn genoemde minimumeisen.

- 64 Bijgevolg dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat het gemeenschaps-rechtelijke evenredigheidsbeginsel niet van toepassing is op krachtens artikel 176 EG getroffen verdergaande nationale beschermingsmaatregelen die strengere eisen stellen dan de in een communautaire milieurichtlijn genoemde minimumeisen, voorzover geen andere bepalingen van het Verdrag in het geding zijn.

Kosten

- 65 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 5, leden 1 en 2, van richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen, staat niet in de weg aan een nationale regeling die

— voor het storten van biologisch afbreekbaar afval lagere maximumwaarden stelt dan de richtlijn, zelfs indien deze maximumwaarden zo

laag zijn dat vóór storting een mechanisch-biologische behandeling of verbranding van dergelijk afval nodig is om aan die waarden te voldoen,

- voor het verminderen van de hoeveelheid naar stortplaatsen over te brengen afval kortere termijnen stelt dan de richtlijn,**
- niet alleen op biologisch afbreekbaar afval, maar tevens op niet biologisch afbreekbare organische stoffen van toepassing is, en**
- niet alleen op stedelijk afval, maar tevens op afval dat als stedelijk afval kan worden verwijderd, van toepassing is.**

- 2) Het gemeenschapsrechtelijke evenredigheidsbeginsel is niet van toepassing op krachtens artikel 176 EG getroffen verdergaande nationale beschermingsmaatregelen die strengere eisen stellen dan de in een communautaire milieurichtlijn genoemde minimumeisen, voorzover geen andere bepalingen van het Verdrag in het geding zijn.**

ondertekeningen