

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 30 november 2004<sup>1</sup>

1. Verwaltungsgericht Koblenz (tysk förstainstansrätt i förvaltningsrättsliga mål) har ställt två frågor till domstolen angående tolkningen av artikel 5.1 och 5.2 i direktiv 1999/31/EG<sup>2</sup> och artikel 176 EG, i syfte att få klarhet i om det är förenligt med de tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelserna om deponering av avfall att tillämpa nationella bestämmelser i vilka det föreskrivs strängare skyddsåtgärder.

”De skyddsåtgärder som antas enligt artikel 175 skall inte hindra någon medlemsstat från att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder. Sådana åtgärder måste vara förenliga med detta fördrag. De skall anmälas till kommissionen.”

## I — Gemenskapslagstiftning

2. Avdelning XIX i EG-fördraget, som handlar om miljö, innehåller tre artiklar: artikel 174 EG, i vilken målen för gemenskapens miljöpolitik fastställs, artikel 175 EG, i vilken den rättsliga grunden för gemenskapens agerande fastställs och artikel 176 EG, som har följande lydelse:

3. I artikel 3.1 a i direktiv 75/442/EEG<sup>3</sup>, som rör behandling av avfall, föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att besluta om lämpliga åtgärder för att främja att mängden avfall begränsas. I artikel 4 föreskrivs att medlemsstaterna skall säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön.

4. Deponering utgör en av faserna i behandlingen av avfall. Det övergripande syftet med direktiv 1999/31/EG (nedan kallat direktivet)

1 — Originalspråk: spanska.

2 — Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT L 182, s. 1). Artikel 17 har ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 av den 29 september 2003 (EGT L 284, s. 1).

3 — Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 1975, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238), i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66), enligt rådets direktiv 91/692/EG av den 23 december 1991 (EGT L 377, s. 48; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 208), enligt kommissionens beslut 96/350/EG av den 24 maj 1996 (EGT L 135, s. 32) och enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 av den 29 september 2003 (EGT L 284, s. 1).

är därför att "[i] syfte att uppfylla de krav som ställs i direktiv 75/442/EEG, särskilt artiklarna 3 och 4 i detta", tillhandahålla "... åtgärder, förfaranden och ledning för att förebygga eller så långt möjligt minska avfallsdeponeringens negativa effekter på miljön ... under deponins hela livscykel" (artikel 1).

5. I artikel 5 i direktivet föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall senast två år efter den tidpunkt som anges i artikel 18.1 ställa upp en nationell strategi för att nedbringa mängden biologiskt nedbrytbart avfall som går till deponier och anmäla denna strategi för kommissionen. Denna strategi bör omfatta åtgärder för att nå de mål som anges i punkt 2, i synnerhet genom återanvändning, kompostering och framställning av biogas eller material-/energiåtervinning . ...

2. Genom denna strategi skall följande säkerställas:

a) Senast fem år efter den tidpunkt som anges i artikel 18.1 skall det biologiskt nedbrytbara kommunala avfall som går till deponier ha nedbringats till 75% av den totala mängden (vikt) av det biologiskt nedbrytbara kommunala avfall

som producerades 1995 eller det senaste år före 1995 för vilket standardiserade Eurostatuppgifter finns tillgängliga.

b) Senast åtta år efter den tidpunkt som anges i artikel 18.1 skall det biologiskt nedbrytbara kommunala avfall som går till deponier ha nedbringats till 50% av den totala mängden (vikt) av det biologiskt nedbrytbara kommunala avfall som producerades 1995 eller det senaste år före 1995 för vilket standardiserade Eurostatuppgifter finns tillgängliga.

c) Senast femton år efter den tidpunkt som anges i artikel 18.1 skall det biologiskt nedbrytbara kommunala avfall som går till deponier ha nedbringats till 35% av den totala mängden (vikt) biologiskt nedbrytbart kommunalt avfall som producerades 1995 eller det senaste år före 1995 för vilket standardiserade Eurostatuppgifter finns tillgängliga.

..."

6. Det datum som avses i artikel 18.1 i direktivet är den 16 juli 2001.<sup>4</sup>

4 — Två år efter direktivets ikraftträdande. Enligt artikel 19 trädde direktivet i kraft samma dag som det offentliggjordes i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, det vill säga den 16 juli 1999.

## II — Nationell lagstiftning

anvisningar för hantering av kommunalt avfall.

7. Tyskland har i syfte att uppfylla de krav som uppställs i direktivet antagit Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen, förordning om deponering av avfall, av den 20 februari 2001. Förordningen trädde i kraft den 1 mars 2001.<sup>5</sup>

...

8. Enligt den hänskjutande domstolen är följande bestämmelser av intresse:

3. Kommunalt avfall och avfall i den mening som avses i artikel 2.2, med undantag för mekanisk-biologiskt behandlat avfall, får endast deponeras om det uppfyller mottagningskriterierna i bilaga 1 för deponiklass I eller II.

Artikel 4. Villkor för deponering av mekanisk-biologiskt behandlat avfall

"Artikel 3. Allmänna villkor för deponering

1. Mekanisk-biologiskt behandlat avfall får endast deponeras om

1. Kommunalt avfall och avfall i den mening som avses i artikel 2.2 får endast deponeras på deponier eller i deponiceller som uppfyller de krav som ställs på deponiklass I eller II. Dessa krav anges i punkt 10 i Tekniska

1. deponeringen sker på deponier eller i deponiceller som uppfyller de krav som ställs på deponiklass II,

<sup>5</sup> — BGBl I, s. 305.

2. avfallet uppfyller mottagningskriterierna i bilaga 2 för deponiklass II,
  3. avfallet inte blandas i syfte att uppfylla mottagningskriterierna i bilaga 2 och en deponering över redan deponerat avfall som till stor del består av biologiskt nedbrytbara ämnen (såsom obehandlat hushållsavfall) inte hindrar uppsamlingen av deponigas, vatteninfiltration för att upprätthålla dess biologiska nedbrytningsprocess är teknisk möjlig eller onödig och det inte förekommer okontrollerade gasutsläpp, och
  4. vid mekanisk-biologisk behandling, separering sker av avfall med högt värmevärde för värdering eller termisk behandling liksom av andra delar av avfallet som är återvinningsbara eller som innehåller skadliga ämnen.
2. För att säkerställa en korrekt deponering av mekanisk-biologiskt behandlat avfall, skall den som bedriver deponiverksamhet
1. uppfylla kriterierna i bilaga 3 beträffande deponering av mekanisk-biologiskt behandlat avfall, och
  2. efter igenfyllnad av en deponicell säkerställa att mindre restemissioner av deponigas oxideras innan de släpps ut till luften samt, på de behöriga myndigheternas begäran, inge kontrollrapporter från externa mätningar av restemissioner enligt punkt 6 tredje meningen i bilaga C till Tekniska anvisningar för hantering av kommunalt avfall.

#### Artikel 6. Övergångsbestämmelser

...

De krav som avses i punkt 1.1 anges i punkt 10 i Tekniska anvisningar för hantering av kommunalt avfall.

2. De behöriga myndigheterna kan under de förutsättningar som anges i punkt 3 på

begäran av den som bedriver deponiverksamhet lämna tillstånd till följande:

beviljas för tiden fram till den 15 juli 2009.

1. Hushållsavfall, hushållsavfallsliknande industriavfall, avloppsslam och annat avfall som till stor del består av biologiskt nedbrytbara ämnen får deponeras även om de krav som ställs på avfall enligt bilaga 1 eller bilaga 2 inte är uppfyllda. Avfallet skall deponeras på äldre deponier (deponier för kommunalt avfall) även om dessa inte uppfyller kraven i artikel 3.1, under förutsättning att de åtminstone uppfyller kraven i punkt 11 i Tekniska anvisningar för hantering av kommunalt avfall, eller i särskilda deponiceller i klass II. Tillstånd till detta får som längst beviljas för tiden fram till den 31 maj 2005.
2. Kommunalt avfall och avfall i den mening som avses i artikel 2.2 som uppfyller mottagningskriterierna i bilaga 1 för deponiklass I, får fortfarande deponeras på äldre deponier som inte uppfyller kraven i artikel 3.1, under förutsättning att de åtminstone uppfyller kraven i punkt 11 i Tekniska anvisningar för hantering av kommunalt avfall. Tillstånd till detta får som längst
3. Kommunalt avfall och avfall i den mening som avses i artikel 2.2, som uppfyller mottagningskriterierna i bilaga 1 för deponiklass II, eller mekanisk-biologiskt behandlat avfall, som uppfyller mottagningskriterierna i bilaga 2, får också deponeras på äldre deponier (deponier för hushållsavfall), i förekommande fall i separata deponiceller, under förutsättning att dessa åtminstone uppfyller kraven i artikel 3.1 för deponiklass II, med undantag för punkterna 10.3.1 och 10.3.2 i Tekniska anvisningar för hantering av kommunalt avfall, samt kraven i punkt 11 i nämnda anvisningar. Tillstånd till detta får som längst beviljas för tiden fram till den 15 juli 2009. Tidsbegränsningen kan frångås om det i det enskilda fallet kan styrkas att de skyddsändamål som avses i punkterna 10.3.1 och 10.3.2 i Tekniska anvisningar för hantering av kommunalt avfall kan uppnås genom andra likvärdiga tekniska säkerhetsåtgärder och detta (med hänsyn till kraven i denna förordning) inte är till men för det allmännas bästa. För tiden fram till den 31 maj 2005 skall i tillämpliga delar punkt 1 tillämpas på de tekniska krav som ställs på deponier.
3. Undantag enligt punkt 2 kan endast medges om det inte är till men för det allmännas bästa och om

- 1) i de fall som avses i punkt 2.1, det inte är möjligt att utnyttja befintlig behandlingskapacitet, och
- 2) i de fall som avses i punkt 2.2 och 2.3, det inte är möjligt att använda deponier som uppfyller kraven i artikel 3.1.
4. Undantag från mottagningskriterierna som behöriga myndigheter har medgett innan denna förordning trädde i kraft skall, enligt punkt 12.1 a första och andra stycket i Tekniska anvisningar för hantering av kommunalt avfall, för hushållsavfall, hushållsavfallsliknande industriavfall, avloppsslam och annat avfall som till stor del består av organiskt material, fortsätta att gälla som ett tillstånd i den mening som avses i artikel 2.1 i denna förordning, dock längst till den 1 juni 2005.

#### Bilaga 1. Mottagningskriterier

För att tas emot på deponi får avfallet inte överskrida följande gränsvärden:

Nummer	Parametrar	Gränsvärden	
		Deponiklass I	Deponiklass II
2	Andelen organiskt material i det torra restmaterialet av originalsubstansen		
2.01	Mätt som glödförlust	< = 3 massaprocent	< = 5 massaprocent
2.02	Mätt som TOC	< = 1 massaprocent	< = 3 massaprocent
4	Eluatkriterier		
4.03	TOC	< = 20 mg/l	< = 100 mg/l

## Bilaga 2. Mottagningskriterier för mekanisk-biologiskt behandlat avfall

För att tas emot på deponi får mekanisk-biologiskt behandlat avfall inte överskrida följande gränsvärden:

Nummer	Parametrar	Gränsvärden
2	Andelen organiskt material i det torra restmaterialet av originalsubstansen mätt som TOC	< = 18 massaprocent
4	Eluatkriterier	
4.03	TOC	< = 250 mg/l
5	Biologisk nedbrytbarhet hos det torra restmaterialet av originalsubstansen mätt som respirationsaktivitet (AT 4), eller mätt som gasbildningsgrad enligt jäsningsstest (GB21)	< = 5 mg/g < = 20 l/kg

...”

### III — Bakgrund i målet vid den nationella domstolen

9. Deponiezweckverband Eiterköpfe, en sammanslutning av distrikten Mayen-Koblenz och Cochem-Zell samt staden Koblenz, driver centraldeponin Eiterköpfe.

10. Den 28 februari 2000 inkom en begäran till delstaten Rheinland-Pfalz om tillstånd att

under perioden den 31 maj 2005 till den 31 december 2013 fylla på deponicellerna 5 och 6 med avfall som enbart genomgått mekanisk behandling.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> — Tidigare hade klaganden i tvisten i målet vid den nationella domstolen genom ett lagakraftvunnet beslut av den 26 september 1995 endast beviljats tillstånd att ta emot avfall som inte kunde återvinnas och som uppfyllde mottagningskriterierna i kolumn II i bilaga B till Tekniska anvisningar för hantering av kommunalt avfall, som rör glödförlust och TOC (total mängd organiskt kol) i eluaten.

11. Då begäran avstogs överklagade Depozitionsverband Eiterköpfe detta beslut till en nationell domstol och gjorde gällande att den tyska förordningen var oförenlig med gemenskapsrätten.

bestämmelserna med nationell rätt, så att kommunalt avfall och avfall som kan bortskaffas såsom kommunalt avfall bara får deponeras om det uppfyller ett mottagningskriterium som är baserat på 'andelen organiskt material i det torra restmaterialet av originals substansen' (mätt som glödförlust eller TOC)?

#### IV — Tolkningsfrågorna

12. Efter muntlig förhandling den 4 december 2002, och med beaktande av att begäran endast kan beviljas om de nationella bestämmelserna, i den mån de hindrar deponin att ta emot avfall som enbart har genomgått mekanisk behandling, är oförenliga med gemenskapsrätten, beslutade Verwaltungsgericht Koblenz (sjunde avdelningen) att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

1. Skall artikel 5.1 i direktivet om deponering av avfall, enligt vilken en strategi för att nedbringa mängden biologiskt nedbrytbart avfall som går till deponier skall uppställas, tolkas på så sätt, att artikel 176 EG — med avvikelse från de i artikel 5.2 i direktivet nämnda åtgärderna, nämligen att mängden biologiskt nedbrytbart kommunalt avfall som går till deponier skall ha nedbringats till en viss procent av den totala mängden (vikt) biologiskt nedbrytbart kommunalt avfall ett visst kalenderår — medger att dessa åtgärder kan skärpas genom nationella bestämmelser som syftar till att införliva de gemenskapsrättsliga

2. a) Om svaret är jakande, skall artikel 5.2 i direktivet, mot bakgrund av den gemenskapsrättsliga proportionalitetsprincipen, tolkas så, att en nationell förordning uppfyller de däri uppställda kraven, nämligen

— 75 procent av vikten från och med den 16 juli 2006,

— 50 procent av vikten från och med den 16 juli 2009, och

— 35 procent av vikten från och med den 16 juli 2016,

om det i förordningen föreskrivs att för kommunalt avfall och avfall som kan bortskaffas såsom kommunalt avfall skall från och med den 1 juni



2005 andelen organiskt material i det torra restmaterialet av originalsubstansen mätt som glödförlust uppgå till högs. 5 massaprocent, eller mätt som TOC till högst 3 massaprocent, mekanisk-biologiskt behandlat avfall endast får deponeras på äldre deponier under perioden den 1 mars 2001 till den 15 juli 2009 och i enskilda fall även därefter om andelen organiskt material i det torra restmaterialet av originalsubstansen mätt som TOC uppgår till högs. 18 massaprocent och den biologiska nedbrytbarheten hos det torra restmaterialet av originalsubstansen mätt som respirationsaktivitet (AT 4) uppgår till högs. 5 mg/g, eller mätt som gasbildningsgrad enligt jäsningsstest (GB 21) till högs. 20 l/kg?

## V — Förfarandet vid domstolen

13. Deponiezweckverband Eiterköpfe, delstaten Rheinland-Pfalz, den nederländska, den österrikiska och den tyska regeringen och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

14. Vid förhandlingen, som hölls den 15 september 2004, närvarade en representant för sammanslutningen, som är klagande i målet vid den nationella domstolen, en representant för delstaten, som är klagandens motpart i målet vid den nationella domstolen, den tyska, den nederländska och den österrikiska regeringens samt kommissionens ombud för att avge muntliga yttranden.

## VI — De gemenskapsrättsliga bestämmelserna om miljö

2. b) Inrymmer den gemenskapsrättsliga proportionalitetsprincipen ett vidsträckt eller ett snävt utrymme för bedömning av konsekvenserna av att icke förbehandlat avfall deponeras över termiskt eller mekanisk-biologiskt behandlat avfall? Kan man av proportionalitetsprincipen sluta sig till att riskerna med enbart mekaniskt behandlat avfall kan neutraliseras eller utjämnas med andra typer av säkerhetsåtgärder?

### A — Rättsutvecklingen

15. Fördragsförfattarna befattade sig inte med miljön, utan fördraget saknade inledningsvis bestämmelser som möjliggjorde för

gemenskapen att vidta åtgärder på det området.<sup>7</sup> Under konferensen för stats- och regeringschefer i Paris år 1972 togs emellertid beslut om att inrätta en miljöpolitik. Enligt beslutet skulle bristen på bestämmelser på området lösas med stöd av artiklarna 100 och 235 i EG-fördraget (nu artiklarna 94 EG och 308 EG).<sup>8</sup> Denna situation förklarar varför domstolens första domar syftade till att klargöra den rättsliga grunden för detta gemenskapsinitiativ.<sup>9</sup>

16. Genom Europeiska enhetsakten<sup>10</sup> fogades en särskild miljöavdelning till EG-fördraget, avdelning VII (nu avdelning XIX).<sup>11</sup>

Denna avdelning omfattar artiklarna 130r, 130s (nu artiklarna 174 EG och 175 EG i ändrad lydelse) och 130t (nu artikel 176 EG).<sup>12</sup> Till dessa fogas artikel 100a.3 (nu artikel 95.3 EG i ändrad lydelse) enligt vilken kommissionen förpliktas att i sina förslag enligt punkt 1 utgå från "en hög skyddsnivå".<sup>13</sup>

17. Miljöintresset i gemenskapsrätten har ökat så pass mycket att strävan efter "en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljös kvalitet" har blivit ett av gemenskapens mål (artikel 2 EG)<sup>14</sup> med krav på att gemenskapens verksamhet innefattar

7 — Att fastställa den rättsliga grunden för gemenskapens miljö rätt har visat sig vara ett av de mest komplicerade och kontroversiella problemen. Se Bravo-Ferrer Delgado, M.: "La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente", Gaceta Jurídica, mars 1994, s. 13.

8 — Artikel 100 utgör grunden för tillnärmning av lagar och andra författningar som direkt inverkar på den gemensamma marknadens upprättande eller funktion och artikel 235, som är mer vidsträckt, värnar om att nödvändiga åtgärder vidtas för att förverkliga något av gemenskapens mål om fördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna. I punkt 15 i den förklaring som upprättades i anslutning till den ovan nämnda konferensen för stats- och regeringschefer år 1972 anges att "i syfte att påbörja de initiativ som avses i de olika miljöhandlingsprogrammen är det nödvändigt att använda alla bestämmelser i fördragen, inklusive artikel 235". Den rättsliga grunden för direktiv 75/442/EEG (ovan fotnot 3) är "Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, särskilt artikel 100 och 235 i detta".

9 — I dom av den 18 mars 1980 i mål 91/79, kommissionen mot Italien (REG 1980, s. 1099) fann domstolen inget hinder mot att grunda miljöbestämmelserna på artikel 100 i EG-fördraget. Miljöskyddet skulle snarare, enligt vad som fastställdes i dom av den 7 februari 1985 i mål 240/83, Procureur de la République mot ADBHU (REG 1985, s. 531), anses utgöra "en av gemenskapens viktigaste målsättningar", även om de skyddsåtgärder som vidtas i syfte att skydda miljön inte får "gå utöver sådana restriktioner som oundvikligen krävs för att fullfölja den målsättning av allmänt intresse som miljöskyddet utgör". Domstolen förde ett liknande resonemang i dom av den 20 september 1988 i mål 302/86, kommissionen mot Danmark (REG 1988, s. 4607; svensk specialutgåva, volym 9, s. 579).

10 — EGT L 169, 29.6.1987.

11 — Avdelning VII fogades till tredje delen av fördraget genom artikel 25 i Europeiska enhetsakten och artikel 100 A genom artikel 18. Med Fördraget om Europeiska unionen (artikel G 28) blev den avdelning XVI.

12 — Se punkt 2 ovan.

13 — Domstolen har tolkat dessa bestämmelser vid flera tillfällen. I dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet (REG 1991, s. I-2867; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-199) fastställdes att en gemenskapsrättslig miljöskyddsåtgärd inte nödvändigtvis behöver grundas på artikel 130s i EG-fördraget. Ett sådant mål kan nämligen på ett effektivt sätt fullföljas med hjälp av de harmoniseringsåtgärder som avses i artikel 100a i EG-fördraget. I dom av den 17 mars 1993 i mål C-155/91, kommissionen mot rådet (REG 1993, s. I-939; svensk specialutgåva, tillägg, s. 67), ansåg domstolen däremot att det med hänsyn till målet med och innehållet i det omtvistade direktivet — rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66) — var korrekt att välja artikel 130s i EG-fördraget som rättslig grund. I dom av den 28 juni 1994 i mål C-187/93, parlamentet mot rådet (REG 1994, s. I-2857; svensk specialutgåva, volym 15, s. I-249), ansåg domstolen att detta även gällde en förordning med allmän räckvidd — rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen (EGT L 30, s. 1) — vars innehåll omfattades av gemenskapens miljöpolitik och att denna slutsats inte påverkades av att den, genom att tillnärma villkoren för avfallstransporter, skulle få verkningar för dessa och därmed påverka den inre marknadens funktion. I förslaget till avgörande inför domen av den 17 mars 1993 i det ovan nämnda målet kommissionen mot rådet skilde generaladvokaten Tesoro mellan två typer av direktiv: Sådana med allmän räckvidd, som grundar sig på artikel 130s i EG-fördraget, och sådana som berör en viss sektor, som grundar sig på artikel 100a i EG-fördraget. De förstnämnda syftar vanligen till att uppnå ett högt miljöskydd, medan de sistnämnda syftar till att undgå störningar i den fria konkurrensen. I doktrinen har Krämer och Kromarek gjort gällande att denna distinktion i praktiken inte kan fungera: Krämer, L., och Kromarek, P., "Droit Communautaire de l'Environnement. 1 octobre 1991-31 décembre 1993", Revue Juridique de l'Environnement, vol. 2-3, 1994, s. 231.

14 — När Fördraget om Europeiska unionen undertecknades i Maastricht blev miljöskyddet en grundläggande målsättning för gemenskapen.

"en miljöpolitik" (artikel 3.1 l). "Miljöskyddskraven skall [vidare] integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet enligt artikel 3, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling" (artikel 6). Miljöintresset framgår också tydligt i andra artiklar i fördraget, såsom den ovannämnda artikel 95 EG eller artikel 161 EG om upprättandet av en sammanhållningsfond som skall lämna "bidrag till projekt på miljöområdet".

B — *Delade befogenheter på miljöområdet: gränser*

19. Delade befogenheter utgör en egen befogenhetskategori enligt behörighetsbestämmelserna i fördraget. Förekomsten av delad befogenhet kan uttryckas på flera olika sätt, bland annat genom att tillåta att det i de nationella rättsordningarna föreskrivs strängare åtgärder än dem som föreskrivs enligt gemensapsrätten.

18. I Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa ges uttryck för samma målsättning,<sup>15</sup> då det framhålls att unionen och medlemsstaterna på detta område skall ha delade befogenheter (artikel I-14.2 e),<sup>16</sup> vilket redan framgår av gällande rätt.

20. På miljöområdet ger artikel 176 EG medlemsstaterna en möjlighet att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder förutsatt att de är förenliga med fördraget och anmäls till kommissionen. Enligt artikel 95 EG kan medlemsstaterna behålla (punkt 4) eller införa (punkt 5) nationella bestämmelser, efter det att en harmoniseringsåtgärd har beslutats, när det föreligger miljöhänsyn och bestämmelsen anmäls till kommissionen. I artikel 174.2 andra stycket föreskrivs slutligen att harmoniseringsåtgärderna skall innehålla "en skydds klausul som tillåter medlemsstaterna att av icke-ekonomiska miljömässiga skäl vidta provisoriska åtgärder" som skall vara föremål för kontroll.<sup>17</sup>

15 — I artikel II-97 föreskrivs att "[e]n hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet skall integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling", vilket har sin grund i artikel 2 EG. Artikel III-119, i vilken det föreskrivs att "[m]iljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet i denna del, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling" har nästan samma innehåll som artikel 6 EG. Artikel III-172 liknar artikel 95 EG och artikel III-223 liknar artikel 161 EG. I bestämmelserna i artiklarna III-233 och III-234 återges slutligen innehållet i artiklarna 174-176 EG.

16 — I artikel I-12.2 i samma fördrag föreskrivs att "[n]är konstitutionen tilldelar unionen en befogenhet som skall delas med medlemsstaterna på ett visst område, skall unionen och medlemsstaterna ha befogenhet att lagstifta och anta rättsligt bindande akter på det området. Medlemsstaterna skall utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte utövar sin befogenhet eller har beslutat att inte längre utöva den."

17 — I viss doktrin förkastas påståendet att den bestämmelsen kan användas för att förbättra miljöskyddet. Se till exempel Verhoeve, B., Bennet, G., och Wilkinsson, D., "Maastricht and the Environment", London, Institute for European Environmental Policy, 1992, s. 24.

21. Detta förklarar domstolens tålmodiga försök att tydliggöra att fördragets bestämmelser på det området inte strävar efter en fullständig harmonisering.<sup>18</sup> Medlemsstaterna förväntas spela en viktig roll vilket innebär att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna kommer att, såsom i förevarande fall, samexistera med andra nationella bestämmelser.

22. Det förefaller vara fastställandet av den gemenskapsrättsliga gränsen för ett sådant nationellt agerande som ligger bakom de tolkningsfrågor som Verwaltungsgericht Koblenz har ställt.

23. De förhållanden som råder i varje medlemsstat varierar emellertid högst påtagligt. I vissa medlemsstater är miljömedvetenheten stor, i andra är det sociala trycket högre i det hänseendet och i åter andra används en mer avancerad teknik vid behandlingen av avfallet. Direktivet om avfall har, till skillnad från andra gemenskapsbestämmelser på området,<sup>19</sup> karaktären av ett minimidirektiv.

24. Direktivets syfte är att genom "krav ... åtgärder, förfaranden och ledning" förebygga eller minska "avfallsdeponeringens negativa effekter på miljön ... under deponis hela livscykel" (artikel 1). Avfallet skall därför, beroende på hur farligt det är, klassificeras som farligt avfall, icke-farligt avfall och inert avfall (artikel 4). Vidare skall kriterier och förfaranden för mottagning av avfall fastställas för varje deponiklass (artikel 6 och bilaga II). Även förfaranden för kontroll och övervakning under drifts- och efterbehandlingsfaserna skall fastställas (bilaga III). Medlemsstaterna anmodas slutligen att ställa upp en nationell strategi för att nedbringa mängden biologiskt nedbrytbart avfall (artikel 5.1), och för kommunalt avfall säkerställa en minskning i tre etapper (artikel 5.2).

25. Om direktivet tolkas mot bakgrund av artikel 176 EG, går det inte att hindra medlemsstaterna från att införa strängare åtgärder och, för annat avfall föreskriva strängare mottagningskriterier, kräva grundligare förbehandling eller förkorta tidsfristerna, under förutsättning att de uppfyller de två villkor som uppställs i denna artikel, det vill säga är förenliga med fördraget och anmäls till kommissionen.

18 — Dom av den 22 juni 2000 i mål C-318/98, Fornasar m.fl. (REG 2000, s. I-4785).

19 — Såsom förordning nr 259/93 (ovan fotnot 13), som enligt dom av den 13 december 2001 i mål C-324/99, Daimler-Chrysler (REG 2001, s. I-9897), harmoniserar bestämmelser om avfallstransporter (punkt 42), vilket innebär att alla nationella bestämmelser på området "skall ... bedömas mot bakgrund av bestämmelserna i förordningen" (punkt 43). "[N]är en fråga omfattas av harmoniserad lagstiftning på gemenskapsnivå skall (nämligen) all nationell lagstiftning i denna fråga bedömas mot bakgrund av harmoniseringsåtgärdens bestämmelser" (punkt 32). Domstolen har vid ett par tillfällen betraktat ett direktiv som en harmoniseringsåtgärd (dom av den 12 oktober 1993 i mål C-37/92, Vanacker och Lesage, REG 1993, s. I-4947), men jag tror inte, till skillnad från den hänskjutande domstolen, av nedan angivna skäl att direktivet om avfall kan betraktas som en harmoniseringsåtgärd.

26. Det första kravet innebär att åtgärden skall vara förenlig med unionens samtliga bestämmelser och i synnerhet direktivet.

27. Men denna förenlighet innebär inte, vilket har påståtts i vissa skriftliga yttranden i denna begäran om förhandsavgörande, att själva direktivet godkänner strängare nationella bestämmelser. I de fall direktivet medger undantag görs detta uttryckligen, såsom i artikel 3.3–3.5. Det är således fördraget som ger medlemsstaterna en möjlighet att göra avsteg från gemenskapsbestämmelserna, utan att åsidosätta dem.<sup>20</sup>

utan även de program som genomförs på överstatlig nivå.<sup>22</sup>

### C — Direktivet om avfall

28. Det skall återigen påpekas att strävan att erhålla en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet numera utgör ett av målen för den europeiska integrationen. För att detta skall uppnås krävs en lämplig politik (artiklarna 2 och 3.1 i EG).<sup>21</sup> Införandet av strängare nationella åtgärder måste ske i enlighet med de gemenskapsrättsliga riktlinjerna, då de kan vara oförenliga med inte bara enskilda bestämmelser

29. I ovannämnda direktiv anges att alla bestämmelser om bortskaftande av avfall "måste främst syfta till att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter" som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall.<sup>23</sup> För att främja harmonisering på området föreskrivs vidare "effektiva och enhetliga regler ... som varken hämmar handeln inom gemenskapen eller påverkar konkurrensvillkoren".<sup>24</sup>

20 — Mitt ställningstagande skiljer sig från den nederländska regeringens ställningstagande under förhandlingen. Jag anser nämligen att det finns tre sätt att bedöma förenligheten mellan gemenskapsrätten och den nationella lagstiftningen: a) Om direktivet är tillämpligt på den nationella åtgärden skall bedömningen göras i enlighet med direktivets bestämmelser. b) Om så inte är fallet skall bedömningen göras mot bakgrund av fördraget. c) Om den nationella åtgärden går utöver tillämpningsområdet för direktivet, men följer av primärätten, skall bedömningen göras mot bakgrund av de kriterier som uppställs i primärätten. I förevarande fall syftar den tyska lagstiftningen till att genomföra gemenskapsrätten, även om den inför strängare miljöskyddsåtgärder, vilket innebär att både direktivet och fördraget skall beaktas.

21 — Se punkt 17 ovan.

22 — Bemötandet av den polemik som uppstått i tysk doktrin — som ligger till grund för beslutet om hänskjutande (avdelning IV punkt 2 i beslutet), och som den nederländska regeringen har hänvisat till i sitt skriftliga yttrande (punkt 20 och följande punkter) — måste nyanseras beträffande frågan om huruvida de åtgärder som medlemsstaterna vidtar enligt artikel 176 EG är av samma karaktär som de gemenskapsrättsliga. De nationella bestämmelserna är nämligen endast giltiga om de är förenliga med fördraget, som uttryckligen omfattar miljöfrågor, vilket utesluter all oförenlig lagstiftning. Utan detta krav skulle en framtida harmonisering försvåras, vilket ställer krav på de åtgärder som gemenskapen och, utan tvekan, även dess medlemsstater vidtar. Möjligheten att införa strängare skyddsåtgärder kan alltså inte användas som ursäkt, eftersom den är underordnad vissa begränsningar. Förenligheten med fördraget förutsätter inte att de inhemska och de gemenskapsrättsliga åtgärderna är av samma karaktär. Det räcker att åtgärderna går i samma riktning, genomför målen och slutligen gemenskapens miljöpolitik. Huruvida denna omständighet är uppfyllt måste i stort sett prövas i varje enskilt fall — så även i det förevarande.

23 — Punkt 3 i skälen i direktivet (ovan fotnot 3).

24 — Punkt 6 i skälen i direktivet.

30. I rådets förordning av den 7 maj 1990<sup>25</sup> beaktade rådet nödvändigheten för gemenskapen att bedriva en allmän avfallspolitik för samtliga avfallstyper, såväl avfall som kan återvinnas som avfall som kan återanvändas eller bortskaffas, genom att framhålla nyttan av att "främja en harmonisering på gemenskapsnivå, ... som överensstämmer med utvecklingen av en gemensam marknad" (punkt 1). Vidare framhölls vikten av att "säkerställa en lämplig infrastruktur för bortskaffande av avfall, ... genom att använda de mest lämpliga metoderna och teknikerna", samtidigt som det påpekades att "det ankommer på medlemsstaterna att bygga ett sådant nät" (punkt 7). Slutligen föreslogs ett befrämjande av förbehandling (punkt 8).

31. Utöver en rad andra initiativ<sup>26</sup> anges i rådets resolution av den 24 februari 1997 om en gemenskapsstrategi för avfallshantering<sup>27</sup> att i framtiden endast säkra deponier bör utföras, varvid medlemsstaterna ges frihet att samtidigt som detta krav uppfylls tillämpa

den metod för bortskaffande av avfall som bäst svarar mot deras särskilda förutsättningar (punkt 32).

32. Direktivet är av betydelse i det avseendet, då det redan i dess skäl, till exempel i punkt 6, anges att "deponering, liksom varje annat slag av avfallshantering, bör övervakas och hanteras på ett lämpligt sätt så att potentiellt skadliga effekter på miljön och risker för människors hälsa förebyggs eller minskas".

33. Slutligen skall rådets beslut av den 19 december 2002<sup>28</sup> om kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid avfallsdeponier i enlighet med artikel 16 i, och bilaga II till, direktiv 1999/31/EG beaktas. Trots att det trädde i kraft den 16 juli 2004 (artikel 7) kan det ge viss vägledning med avseende på tolkningen.

25 — Rådets förordning av den 7 maj 1990 om avfallspolitik (EGT C 122, s. 2).

26 — Europaparlamentets resolutioner av den 19 februari 1991 (EGT C 72, s. 34) och av den 22 april 1994 (EGT C 128, s. 471), rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall (EGT L 377, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 199), ovannämnda rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993, rådets beslut av den 1 februari 1993 om ingående på gemenskapens vägnar av konventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av riskavfall (EGT L 39, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 20, s. 202) och rådets direktiv 94/67/EG av den 16 december 1994 om förbränning av farligt avfall (EGT L 365, s. 34; svensk specialutgåva, område 15, volym 14, s. 186).

27 — Rådets resolution av den 24 februari 1997 om en gemenskapsstrategi för avfallshantering (EGT C 76, s. 1).

## VII — Bedömning av tolkningsfrågorna

34. Verwaltungsgericht Koblenz vill få klarhet i om vissa bestämmelser i den tyska

28 — EGT L 11, 2003, s. 27.

förordningen om avfall är förenliga med gemenskapsrätten. Mot bakgrund av hur frågorna har formulerats anser jag, i likhet med kommissionen, att de bör omgrupperas så att fråga 1 prövas tillsammans med den första delen av fråga 2 a, vilka rör tolkningen av artikel 5.1 och 5.2 i direktivet och artikel 176 EG, och den sista delen av fråga 2 a prövas tillsammans med fråga 2 b, vilka rör den gemenskapsrättsliga proportionalitetsprincipen.<sup>29</sup>

35. Det går emellertid inte att tolka ovan nämnda artikel 5.1 och 5.2 utan att beakta dels övriga bestämmelser i direktivet, dels det allmänna sammanhang som har beskrivits ovan. Det eftersträfvade målet och de minimivillkor som föreskrivs framgår av såväl direktivets skäl som dess artiklar. Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera om den nationella lagstiftningen uppfyller dessa förutsättningar mot bakgrund av förenlighetsbegreppet i artikel 176 EG. Domstolen skall inte göra någon sådan prövning utan endast fastställa hur gemenskapsrätten skall tolkas i syfte att främja en enhetlig tillämpning. Domstolens roll är att

fastställa räckvidden av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna eller det nyssnämnda begreppet förenlighet, men inte i detalj ange alla de sätt på vilka den nationella lagstiftningen kan vara oförenlig med gemenskapsrätten. Domstolen är således inte behörig att pröva nationella bestämmelser som innehåller så många tekniska aspekter som dem i förevarande fall. Det råder ingen tvekan om att det mottagningskriterium som grundar sig på andelen "[o]rganiskt material i det torra restmaterialet av originals substansen" (mätt som glödförlust eller TOC) i den tyska förordningen är strängare än det som föreskrivs i direktivet, nämligen "den totala mängden (vikt) av det biologiskt nedbrytbara kommunala avfall som producerades" under ett år. Däremot är det svårare att avgöra hur denna omständighet påverkar fullgörandet av gemenskapsmålen.<sup>30</sup>

29 — Klaganden i målet vid den nationella domstolen vill dessutom få prövat huruvida den tyska förordningen är förenlig med andra gemenskapsbestämmelser, såsom artikel 28 EG eller artikel 30 EG. Men det framgår av beslutet om hänskjutande att Verwaltungsgericht Koblenz uttryckligen "utesluter" en "prövning" av huruvida den är förenlig med dessa bestämmelser – och följaktligen alla frågor beträffande dessa bestämmelser (avdelning IV, punkt 4). Enligt fast rättspraxis "ankommer [det] uteslutande på de nationella domstolarna, inom ramen för det samarbete mellan dessa domstolar och EG-domstolen som har inrättats genom artikel 234 EG, att mot bakgrund av de faktiska omständigheterna i de mål som de har att avgöra bedöma relevansen av de frågor som ställs till domstolen" (dom av den 14 juli 1988 i mål 298/87, Smanor, REG 1988, s. 4489, av den 5 december 2000 i mål C-448/98, Guimont, REG 2000, s. I-10663, och av den 23 oktober 2001 i mål C-510/99, Tridon (REG 2001, s. I-7777)).

Tolkningsfrågorna skall likväl prövas i ovan angiven ordning.

30 — Domstolen har vid upprepade tillfällen fastställt att det ankommer på den nationella domstolen att bedöma sakomständigheterna i målet (se bland annat dom av den 15 november 1979 i mål 36/79, Denkavit, REG 1979, s. 3439) och att EG-domstolen inte är behörig att på nationella åtgärder eller situationer tillämpa de gemenskapsrättsliga bestämmelser vars innebörd den tolkat (se dom av den 5 oktober 1999 i de förenade målen C-175/98 och C-177/98, Lirussi och Bizzaro, REG 1999, s. I-6881, punkterna 37 och 38). Se även fotnot 35 nedan.

A — Fråga 1 och första delen av fråga 2 a

36. Den hänskjutande domstolen anser att de skyddsåtgärder som föreskrivs i den tyska förordningen går längre än dem som föreskrivs i direktivet, och undrar därför om de är förenliga med gemenskapsrätten. Skillnaderna består i att

- ett mottagningskriterium som grundas på andelen "[o]rganiskt material i det torra restmaterialet av originalsubstanten" (mätt som glödförlust eller TOC) tillämpas,
- tidsfristerna för att nedbringa mängden avfall har förkortats,
- tillämpningsområdet har utvidgats till att avse både biologiskt nedbrytbart avfall och avfall som inte är biologiskt nedbrytbart,
- kommunalt avfall och avfall som kan bortskaffas såsom kommunalt avfall, i synnerhet industriellt avfall, skall genomgå samma behandling.

37. Genom dessa skyddsåtgärder uppställs enligt den hänskjutande domstolen en strategi som skiljer sig från gemenskapens.

38. Det finns därmed anledning att undersöka vilken betydelse dessa skillnader har.

a) Mottagningskriteriet

39. Enligt den tyska förordningen får kommunalt avfall och avfall som kan bortskaffas endast lämnas på deponier om det uppfyller kraven i bilaga 1, bland annat det som grundas på andelen organiskt material i det torra restmaterialet av originalsubstanten mätt som glödförlust eller TOC.<sup>31</sup> I artikel 5.2 i direktivet hänvisas i stället till den totala mängden (vikt) av det biologiskt nedbrytbara kommunala avfall som producerats under ett referensår.

40. En sådan bestämmelse är genom sin karaktär bindande med avseende på det resultat som skall uppnås, medan den överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet (artikel 249 EG). Eftersom det rör sig om ett minimidirektiv<sup>32</sup> strider det inte mot gemenskapsrätten att införa

31 — Artikel 3.3 i förordningen, jämförd med punkterna 2.01 och 2.02 i bilaga 1. Se punkt 8 ovan.

32 — Se punkterna 23 och 24 ovan.



andra mottagningskriterier än den totala mängden avfall, såvida de inte går utöver den gräns som gemenskapen har fastställt.

egen miljöpolitik förkorta dessa frister så länge den eftersträlvade effekten uppnås inom de föreskrivna fristerna och inte senare. Att de uppnås tidigare saknar betydelse.

41. Såsom den österrikiska och den nederländska regeringen har påpekat är mottagningskriteriet emellertid inget mål, utan ett medel för att minska mängden avfall. Bland de allmänna principerna i bilaga II till direktivet anges för övrigt "begränsningar av halten organiskt material i avfallet" som ett exempel på ett kriterium som grundas på avfallens egenskaper.

c) Tillämpning på både biologiskt nedbrytbart avfall och avfall som inte är biologiskt nedbrytbart

44. När det i artikel 5.1 och 5.2 hänvisas till avfall hänvisas det till "biologiskt nedbrytbart" avfall. Frågan är därför om artikeln även omfattar avfall som "inte är biologiskt nedbrytbart".<sup>33</sup>

b) Fastställande av kortare tidsfrister för att nedbringa mängden avfall

42. I artikel 5.2 i direktivet föreskrivs att de nationella strategierna skall säkerställa en procentuell minskning av mängden biologiskt nedbrytbart avfall som går till deponier i tre etapper. Dessa skall vara fullbordade inom fem, åtta respektive femton år räknat från den 16 juli 2001. Efter varje etapp skall mängden avfall ha bringats ned till 75, 50 respektive 35 procent av den totala mängden.

45. Mot bakgrund av sammanhanget och de mål som uppställs i gemenskapslagstiftningen, förefaller de minimikrav som ställs i nämnda bestämmelser enbart omfatta den förstnämnda avfallstypen. Medlemsstaterna har emellertid rätt att utvidga dess räckvidd, eftersom målet i själva verket är att tillhandahålla åtgärder, förfaranden och ledning för att förebygga och minska "avfallsdeponeringens" negativa konsekvenser (artikel 1), utan närmare angivelse av vad som avses med avfall. I stället hänvisas till motsvarande begrepp i direktiv 75/442/EEG (artikel 1 a), där begreppet ges en vid definition.<sup>34</sup>

43. Genom att vissa maxfrister — och dito procentsatser — har fastställts är medlemsstaterna behöriga att inom ramen för sin

33 — I direktivet definieras "avfall", "kommunalt avfall", "farligt avfall", "icke-farligt avfall" och "inert avfall", dock inte "biologiskt nedbrytbart avfall". I de övriga två punkterna i artikel 5, punkterna 3 och 4, används däremot det allmänna begreppet "avfall".

34 — Enligt direktiv 75/442/EEG (ovan fotnot 3) menas med "avfall" varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Förteckningen omfattar sexton punkter, inklusive till exempel "oanvändbara delar" (Q6), "restprodukter från industriprocesser" (Q8) eller "restprodukter från utvinning och bearbetning av råvaror" (Q11).

46. Det strider således inte mot gemenskapsrätten att tillämpa avfallsbestämmelserna på avfall som inte är biologiskt nedbrytbart.

49. Industriavfall kan dessutom, vilket den nederländska och den tyska regeringen har påpekat, vara biologiskt nedbrytbart — om inte helt, åtminstone delvis — och kan därmed ingå i den nationella strategi för att nedbringa mängden avfall som avses i artikel 5.1.

d) Tillämpning på industriavfall

47. Trots att medlemsstaterna enligt artikel 5.1 anmodas att ställa upp en strategi för att nedbringa mängden "biologiskt nedbrytbart avfall", talas det i punkt 2 om en strategi för att nedbringa mängden "biologiskt nedbrytbar[t] kommunal[t] avfall". Därmed uppstår frågan huruvida tillägget av ett sådant adjektiv — mot bakgrund av den definition som ges i artikel 2 b i direktivet — hindrar att artikeln tillämpas på annat, icke kommunalt avfall, till exempel industriavfall.

48. Svaret måste givetvis överensstämma med svaret i tidigare punkter. Direktivet innehåller vissa slutgiltiga mål som medlemsstaterna skall inrikta sig på att uppnå. Medlemsstaterna har rätt att införa andra strängare åtgärder, utan att överskrida vare sig de gränser eller det mål som uppställs i artikel 1 i direktivet, där det mer allmänna begreppet avfallsdeponier används. Därmed förefaller det vara förenligt med gemenskapsrätten att strategin garanterar en minskning av, inte bara biologiskt nedbrytbart kommunalt avfall, utan även andra avfallstyper.

50. Direktivet utgör således inget hinder för att tillämpa bestämmelserna om kommunalt avfall även på industriavfall.

e) Gemensam bedömning

51. Det framgår av det ovan anförda att den förutsättning som enligt artikel 176 EG skall vara uppfylld för att nationella bestämmelser skall anses förenliga med fördraget är uppfylld i varje enskilt fall som prövats mot bakgrund av direktivet.

52. Likväl måste det, såsom den tyska domstolen har påpekat, klargöras om en gemensam prövning av dessa fall leder till en annan bedömning.

53. Det är uppenbart att denna hypotes skall förkastas. Den federala lagstiftningen förefaller nämligen inte strida mot den politik som kommer till uttryck i den aktuella gemenskapslagstiftningen. I direktivet anges att det biologiskt nedbrytbara kommunala avfallet skall ha nedbringats i tre etapper till 35 procent av den totala (vikt) mängden biologiskt nedbrytbart kommunalt avfall som producerades år 1995, utan att i detalj ange hur detta skall gå till. Den tyska förordningen omfattar även avfall som kan bortskaffas såsom kommunalt avfall, ställer krav på behandling som inte bara är mekanisk, vilken ger en kraftigare minskning av avfallet,<sup>35</sup> och fastställer i vissa fall kortare frister. Den tyska förordningen går följaktligen längre än bestämmelserna i direktivet, men uppfyller minimikraven. Det ankommer således på den nationella domstolen, och inte på EG-domstolen, att kontrollera syftet med den inhemska förordningen och jämföra det med de mål som gemenskapen eftersträvar.

54. Det framgår dessutom av rättspraxis att, även om det är så att gemenskapens miljöpolitik skall syfta till en hög skyddsnivå, behöver inte denna skyddsnivå nödvändigtvis vara den tekniskt sett högsta möjliga, eftersom de medlemsstater som tillämpar denna politik endast är skyldiga att förbättra nivån.<sup>36</sup>

55. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att förstainstansrätten skall besvara fråga 1 och den första delen av fråga 2 a enligt följande: När medlemsstaterna införlivar direktiv 1999/31/EG har de enligt artikel 176 EG rätt att införa strängare miljöskyddsåtgärder, under förutsättning att dessa uppfyller de eftersträlvade målen och bestämmelserna i gemenskapsrätten. Nationella bestämmelser enligt vilka det för kommunalt avfall och avfall som kan bortskaffas såsom kommunalt avfall införs ett mottagningskriterium grundat på andelen organiskt material i det torra restmaterialet av originalsubstanten (mätt som glödförlust eller TOC), ställs krav på att den procentuella minskningen skall ske snabbare än vad som föreskrivs enligt direktivet eller att avfallet inte bara skall ha genomgått mekanisk behandling innan det deponeras, skall anses uppfylla dessa krav.<sup>37</sup>

35 — Handlingarna i målet innehåller inga sådana detaljerade tekniska uppgifter som gör det möjligt att kontrollera hur tillämpningen av det ena eller det andra mottagningskriteriet påverkar behandlingen av avfall. Inte heller har det bifogats något expertutlåtande i det avseendet eller någon ekonomisk analys av hur genomförandet av gemenskapsrätten och den tyska förordningen påverkar deponins ekonomiska överlevnadsmöjligheter, vilket också borde vara viktigt vid prövningen av andra bakomliggande frågor, såsom möjligheten att utge ersättning till de som bedriver deponiverksamhet.

36 — Dom av den 14 juli 1998 i mål C-284/95, Safety Hi-Tech (REG 1998, s. I-4301), punkt 49.

37 — I artikel 6 a i direktivet föreskrivs därför en skyldighet för medlemsstaterna att vidta åtgärder så att endast "behandlat avfall deponeras". Med behandling avses enligt artikel 2 h "användning av fysikaliska, termiska, kemiska eller biologiska metoder, inklusive sortering, som ändrar avfallens egenskaper så att dess mängd eller farlighet minskas, hanteringen underlättas eller återvinning gynnas". När det i artikel 5.1 föreskrivs att medlemsstaterna skall ställa upp en nationell strategi för att nå de mål som anges i punkt 2 "i synnerhet genom återanvändning, kompostering och framställning av biogas eller material-/energiåtervinning", skall det inte uppfattas som en uttömmande uppräkningslista.

B — *Den andra delen av fråga 2 a och fråga 2 b: den gemenskapsrättsliga proportionalitetsprincipen*

56. Proportionalitet innebär att de tillämpade åtgärderna skall vara ändamålsenliga och nödvändiga i förhållande till de eftersträfvade målen. En sådan jämvikt skall även finnas mellan två eller flera bestämmelser, värden och parametrar. Detta är en grundläggande rättsprincip som verkar i flera nivåer, eftersom den har en inverkan på såväl det internationella, gemenskapsrättsliga som nationella planet.

57. Oaktat Verwaltungsgericht Koblenz prövning av huruvida den tyska förordningen är proportionerlig i förhållande till nationell rätt avser de frågor som ställts huruvida den är proportionerlig i förhållande till gemenskapsrätten.

58. Innan dessa frågor prövas behöver vi lösa det problem som kommissionen och den federala regeringen har påtalat i sina skriftliga yttranden, när de förnekar att denna gemenskapsprincip är tillämplig på den nationella lagstiftningen, bland annat då den enligt artikel 5 EG enbart rör gemenskapsåtgärder och sådana inte är föremål för denna begäran om förhandsavgörande.

59. Även om ovanstående resonemang — i synnerhet kommissionens — inledningsvis kan kännas övertygande rör det sig om en rättsregel med allmän giltighet som inte bara är tillämplig på alla de gemenskapsåtgärder som har vidtagits. Artikel 5 EG har enligt fast rättspraxis gett form åt principen och begränsat dess räckvidd men inte dess inverkan på gemenskapsrätten i stort. När det i artikel 176 EG föreskrivs att giltigheten av nationella strängare skyddsåtgärder är avhängig av att de är förenliga med fördraget innebär detta, såsom redan har anförts,<sup>38</sup> inte bara att de skall vara förenliga med den skrivna rätten utan även ändamålen, de grundläggande friheterna och den politik och de principer på vilka de grundas. Uttrycket "detta fördrag" avser följaktligen inte endast de konkreta bestämmelser som ingår däri.<sup>39</sup>

60. Under dessa förutsättningar skall den ovannämnda proportionalitetsprincipen anses påverka alla gemenskapsåtgärder som omfattas av gemenskapens behörighet, oberoende av om de härrör från gemenskapen eller dess medlemsstater.

38 — Punkt 28 ovan.

39 — Till exempel artikel 10 EG, enligt vilken medlemsstaterna skall vidta "alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner". Begreppet "lämpliga" måste också tolkas mot bakgrund av de allmänna gemenskapsrättsliga principerna. Domstolen fastställde i domen i målet DaimlerChrysler (ovan fotnot 19) att uttrycket "i enlighet med fördraget" i förordning nr 259/93 skall förstås "så, att sådana nationella åtgärder, förutom att vara förenliga med fördraget, dessutom skall vara utformade med iakttagande av de regler eller allmänna principer i fördraget som inte direkt åsyftas med den lagstiftning som införts på området för transporter av avfall" (punkt 45).

61. Problemet består således i att avgöra om den nationella lagstiftningen eller det nationella handlandet utgör en sådan åtgärd. Principen är endast tillämplig om det går att svara ja på den frågan. Den nationella bestämmelsen behöver inte ha någon inverkan på unionens rättsordning, men skall ingå i dess systematik. Det vill säga, om proportionalitet innebär att de tillämpade åtgärderna skall vara ändamålsenliga och nödvändiga i förhållande till de eftersträvade målen,<sup>40</sup> förefaller det logiskt att dess bedömning mot bakgrund av gemenskapsrätten kräver att både mål och medel är gemenskapsrättsliga, vilket till exempel inte är fallet när ett gemenskapsmål anförs som grund samtidigt som det medel som används är av en annan karaktär.

62. Det ankommer i det sammanhanget på den nationella domstolen att göra denna bedömning med beaktande av att medlemsstaterna antar bestämmelser som på olika sätt relaterar till den överstatliga nivån, från rena genomföranden till total uteslutning. Principen kan för övrigt inte tillmätas samma betydelse som den tillmäts enligt gemenskapsrätten.<sup>41</sup> Domstolen saknar under alla omständigheter behörighet att pröva huru-

vida en nationell förordning är förenlig med den gemenskapsrättsliga proportionalitetsprincipen, i synnerhet när, som i förevarande fall, det rör sig om synnerligen detaljerade tekniska aspekter och de uppgifter som krävs för att göra en adekvat bedömning inte har getts in.<sup>42</sup>

63. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att den andra delen av fråga 2 a och fråga 2 b skall besvaras enligt följande: Det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida en nationell lagstiftning eller ett nationellt handlande är förenligt med den gemenskapsrättsliga proportionalitetsprincipen, om den dessförinnan har kunnat fastställa att agerandet i fråga utgör en gemenskapsåtgärd.

40 — Den österrikiska regeringen har i sitt skriftliga yttrande, med hänvisning till dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schröder (REG 1989, s. 2237; svensk specialutgåva, volym 10, s. 97), anfört att bedömningen av huruvida en åtgärd är proportionerlig skall göras utifrån åtgärdens lämplighet och nödvändighet samt förbudet mot att införa bördor som är orimliga.

41 — Såsom Guy Isaac har bekräftat, "innebär proportionalitetsprincipen att när gemenskapen utövar sin befogenhet skall den, när den kan välja mellan olika åtgärder som är lika effektiva, välja den som lämnar mest frihet åt medlemsstater, enskilda och företag". Manual de Derecho Comunitario General, översatt av G.-L. Ramos Ruano, Ariel, Barcelona, 5 uppl., 2000, s. 76.

42 — I dom av den 6 maj 1986 i mål 304/84, Muller m.fl. (REG 1986, s. 1511), konstaterade domstolen att då gällande gemenskapsrätt inte hindrade en medlemsstat från att förbjuda saluföring av matvaror från andra medlemsstater på grund av att de innehöll vissa tillsatser, men tillade att proportionalitetsprincipen, som ligger till grund för den sista meningen i artikel 36 i fördraget (nu artikel 30 EG i ändrad lydelse), förutsätter att detta förbud är begränsat till det som är nödvändigt för att uppnå det legitima målet att skydda hälsan" (punkt 23), och preciserade att "det ankommer på den nationella domstolen att i varje enskilt fall, mot bakgrund av nationella vanor och vetenskapliga studier, pröva huruvida dess lagstiftning är nödvändig för att skydda de intressen som avses i artikel 36 i fördraget". Ett liknande resonemang fördes i domen i det ovan nämnda målet Tridon, i vilken domstolen angav att den "inte kan pröva frågan huruvida det förbud mot saluföring som är i fråga i målet vid den nationella domstolen är proportionerligt och, i synnerhet, frågan huruvida det eftersträvade målet skulle kunna uppnås med hjälp av åtgärder som påverkar handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning utan att ha tillgång till kompletterande upplysningar, [och] att en sådan prövning förutsätter att det görs en konkret undersökning på grundval av bland annat vetenskapliga studier och de faktiska omständigheter som kännetecknar de förhållanden under vilka tvisten vid den nationella domstolen har uppstått [samt att] [d]et ankommer på den sistnämnda domstolen att göra denna undersökning" (punkt 58).

## VIII — Förslag till avgörande

64. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall besvara de tolkningsfrågor som Verwaltungsgericht Koblenz har ställt på följande sätt:

- 1) Fråga 1 och den första delen av fråga 2 a: När medlemsstaterna införlivar direktiv 1999/31/EG har de enligt artikel 176 EG rätt att införa strängare miljöskyddsåtgärder, under förutsättning att dessa uppfyller de eftersträvade målen och bestämmelserna i gemenskapsrätten. Nationella bestämmelser enligt vilka det för kommunalt avfall och avfall som kan bortskaffas såsom kommunalt avfall införs ett mottagningskriterium grundat på andelen organiskt material i det torra restmaterialet av originalsubstansen (mätt som glödförlust eller TOC), ställs krav på att den procentuella minskningen skall ske snabbare än vad som föreskrivs enligt direktivet eller att avfallet inte bara skall ha genomgått mekanisk behandling innan det deponeras, skall anses uppfylla nämnda krav.
- 2) Den andra delen av fråga 2 a och fråga 2 b: Det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida en nationell lagstiftning eller ett nationellt handlande är förenligt med den gemenskapsrättsliga proportionalitetsprincipen, om den dessförinnan har kunnat fastställa att agerandet i fråga utgör en gemenskapsåtgärd.