URTEIL DES GERICHTSHOFES
28. Juni 1994 *

In der Rechtssache C-187/93

Europäisches Parlament, vertreten durch Kieran Bradley und José Luis Rufas Quintana, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Generalsekretariat des Europäischen Parlaments, Luxemburg-Kirchberg,

Kläger,

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch Arthur Alan Dashwood, Direktor im Juristischen Dienst, und Rechtsberaterin Jill Aussant als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Bruno Eynard, Leiter der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagter,

unterstützt durch

Königreich Spanien, vertreten durch Alberto Navarro González, Generaldirektor für die rechtliche und institutionelle Koordinierung in Gemeinschaftsangelegenheiten, sowie durch Abogados del Estado Gloria Calvo Diaz und Antonio Hierro Hernández-Mora, Juristischer Dienst für Verfahren vor dem Gerichtshof, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Spanische Botschaft, 4-6, boulevard Emmanuel Servais, Luxemburg,

* Verfahrenssprache: Französisch.

Streithelfer,

wegen Nichtigerklärung der Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 30, S. 1)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten M. Diez de Velasco, D. A. O. Edward, der Richter C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler (Berichterstatter), G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn und J. L. Murray,

Generalanwalt: F. G. Jacobs
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 18. Mai 1994,

folgendes

Urteil

1 Das Europäische Parlament hat mit Klageschrift, die am 21. April 1993 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag die Nichtigerklärung der Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1.

Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 30, S. 1) beantragt.

2 Wie sich aus den ersten vier Begründungserwägungen der angefochtenen Verordnung ergibt, wurde diese erlassen, um die Richtlinie 84/631/EWG des Rates vom 6. Dezember 1984 über die Überwachung und Kontrolle — in der Gemeinschaft — der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle (ABl. L 326, S. 31) durch eine Verordnung zu ersetzen, und zwar im Hinblick auf die Verpflichtungen der Gemeinschaft im Rahmen des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung, das durch den Beschluß 93/98/EWG des Rates vom 1. Februar 1993 (ABl. L 39, S. 1) im Namen der Gemeinschaft genehmigt wurde, des vierten AKP—EWG-Abkommens vom 15. Dezember 1989, das durch den Beschluß 91/400/EGKS, EWG des Rates und der Kommission vom 25. Februar 1991 (ABl. L 229, S. 1) im Namen der Gemeinschaft genehmigt wurde, und des Beschlusses des Rates der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vom 30. März 1992 über die Überwachung der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen zur Verwertung.

3 Die Verordnung Nr. 259/93 gilt gemäß ihrem Artikel 1 Absatz 1, vorbehaltlich der in den Absätzen 2 und 3 dieses Artikels vorgesehenen Ausnahmen, für die Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Gemeinschaft.

4 Titel II der Verordnung betrifft die Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten und unterscheidet zwischen den zur Beseitigung bestimmten Abfällen (Abschnitt A Artikel 3 bis 5) und den zur Verwertung bestimmten Abfällen (Abschnitt B Artikel 6 bis 11). Wie es in der neunten Begründungserwägung heißt, wird durch diesen Titel ein System der vorherigen Notifizierung der Verbringung von Abfällen an die zuständigen Behörden geschaffen, damit diese angemessen insbesondere über Art, Beförderung und Beseitigung oder Verwertung der Abfälle informiert sind und alle für den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt erforderlichen Maßnahmen treffen können; hierzu gehört auch die Möglichkeit, mit Gründen zu versehende Einwände gegen die Abfallverbringung zu erheben.

5 Sind die Abfälle zur Beseitigung bestimmt, so kann die Verbringung erst erfolgen, nachdem der notifizierenden Person von der zuständigen Behörde am Bestimmungsort die Genehmigung dazu erteilt wurde (Artikel 5 Absatz 1). Im übrigen können die Mitgliedstaaten, um das Prinzip der Nähe, den Vorrang für die Verwertung und den Grundsatz der Entsorgungsautarkie auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene gemäß der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 47) in der Fassung der Richtlinie 91/156/EWG vom 18. März 1991 (ABl. L 78, S. 32) zur Anwendung zu bringen, im Einklang mit dem Vertrag Maßnahmen ergreifen, um die Verbringung allgemein oder teilweise zu verbieten oder um gegen jede Verbringung Einwände zu erheben (zehnte Begründungserwägung und Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe a Ziffer i der Verordnung Nr. 259/93). Sind die Abfälle zur Verwertung bestimmt, so darf die Verbringung erfolgen, wenn innerhalb einer bestimmten Frist keine Einwände erhoben worden sind (Artikel 8 Absatz 1).

6 Titel III (Artikel 13) der Verordnung Nr.259/93 betrifft die Verbringung von Abfällen innerhalb der Mitgliedstaaten. Nach der fünften Begründungserwägung fallen Überwachung und Kontrolle dieser Verbringung unter die Verantwortung der Mitgliedstaaten. Bei den von ihnen insoweit geschaffenen einzelstaatlichen Regelungen sollte jedoch der erforderlichen Kohärenz zwischen diesen Regelungen und der gemeinschaftlichen Regelung nach der Verordnung Nr. 259/93 Rechnung getragen werden (Artikel 13 Absatz 2). Die Mitgliedstaaten können in ihrem Zuständigkeitsbereich auch die in der Verordnung für die Verbringung zwischen Mitgliedstaaten vorgesehene Regelung anwenden (Artikel 13 Absatz 4).

7 In den Titeln IV, V und VI der Verordnung Nr.259/93 sind die Ausfuhr von Abfällen aus der Gemeinschaft, die Einfuhr von Abfällen in die Gemeinschaft sowie die Durchfuhr von Abfällen von außerhalb der Gemeinschaft durch die Gemeinschaft zur Beseitigung oder Verwertung außerhalb der Gemeinschaft geregelt.

8 In den Titeln IV und V wird der Grundsatz aufgestellt, daß die Aus-und Einfuhr sowohl zur Beseitigung als auch zur Verwertung bestimmter Abfälle verboten sind, ausgenommen die Ausfuhr zur Beseitigung bestimmter Abfälle in EFTA-Länder, die auch Vertragsparteien des Basler Übereinkommens sind, die Ausfuhr zur Verwertung bestimmter Abfälle und die Einfuhr von Abfällen in Länder oder

aus Ländern, die Vertragsparteien des Basler Übereinkommens sind oder mit denen die Gemeinschaft, die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten oder einzelne Mitgliedstaaten Übereinkünfte oder Vereinbarungen geschlossen haben, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, sowie die Ausfuhr und die Einfuhr zur Verwertung bestimmter Abfälle in Länder oder aus Ländern, für die der OECD-Beschluß gilt. Für diese Aus- oder Einfuhren wird ein System der Notifizierung an die zuständigen Behörden am Versand- oder Bestimmungsort geschaffen, dessen Ausgestaltung davon abhängt, ob es sich um zur Beseitigung oder zur Verwertung bestimmte Abfälle handelt.

9 Aus den Akten ergibt sich, daß die Verordnung Nr. 259/93 auf einen von der Kommission am 10. Oktober 1990 vorgelegten Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Gemeinschaft (ABl. C 289, S. 9) zurückgeht. Mit diesem Vorschlag kam die Kommission dem Ersuchen nach, das der Rat in der Entschließung vom 7. Mai 1990 über die Abfallpolitik (ABl. C 122, S. 2) an sie gerichtet hatte, in der er u. a. die Ansicht vertreten hatte, daß die „Verbringung von Abfällen ... auf das für eine umweltverträgliche Entsorgung notwendige Mindestmaß verringert und entsprechend kontrolliert werden [sollte]" (siebte Begründungserwägung).

10 Im Anschluß an die vom Europäischen Parlament, das vom Rat zunächst gemäß den Artikeln 100a und 113 EWG-Vertrag, die die Rechtsgrundlage für den Vorschlag der Kommission bildeten, konsultiert worden war, am 12. März 1992 abgegebene Stellungnahme (ABl. C 94, S. 276) legte die Kommission am 23. März 1992 einen geänderten Vorschlag vor (ABl. C 115, S. 4), der sich ebenfalls auf diese beiden Artikel des Vertrages stützte. Da der Rat später zu der Auffassung gelangte, daß die vorgeschlagene Verordnung auf Artikel 130s EWG-Vertrag gestützt werden müsse, der vorsah, daß der Rat im Bereich der Umwelt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts-und Sozialausschusses einstimmig beschließt, ersuchte er das Europäische Parlament mit Schreiben vom 30. November 1992 „um Stellungnahme zur Änderung der Rechtsgrundlage". Obwohl das Europäische Parlament in seiner Stellungnahme vom 20. Januar 1993 (ABl. C 42, S. 82) die Angemessenheit der vom Rat herangezogenen Rechtsgrundlage in Frage stellte und vorschlug, sie durch

die Artikel 100a und 113 EWG-Vertrag zu ersetzen, erließ der Rat am 1. Februar 1993, gestützt auf Artikel 130s EWG-Vertrag, die angefochtene Verordnung. Das Europäische Parlament hat daraufhin die vorliegende Nichtigkeitsklage erhoben.

11 Mit Beschluß vom 22. September 1993 hat der Präsident des Gerichtshofes das Königreich Spanien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen.

12 Das Europäische Parlament beruft sich zur Begründung seiner Klage darauf, daß Zweck und Gegenstand der Titel II und IV bis VI der streitigen Verordnung die Regelung des Umlaufs der Abfälle innerhalb der Gemeinschaft sowie des Außenhandels mit den Abfällen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern sei und daß die Verordnung deshalb auf die Artikel 100a und 113 EWG-Vertrag gestützt werden müsse, selbst wenn sie auch Erfordernissen des Umweltschutzes diene.

13 Der Rat, unterstützt durch das Königreich Spanien, vertritt die Ansicht, daß die streitige Verordnung durch die Regelung der Verbringung von Abfällen zum Umweltschutz beitragen solle und daß sie daher allein unter Artikel 130s EWG-Vertrag falle, selbst wenn sie sich nebenbei auf die Wettbewerbsbedingungen innerhalb der Gemeinschaft und die Bedingungen für den Handelsverkehr mit Drittländern auswirke.

Zulässigkeit

14 Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß nach ständiger Rechtsprechung (vgl. zuletzt Urteil vom 2. März 1994 in der Rechtssache C-316/91, Parlament/Rat, Slg. 1994, I-625, Randnr. 12) das Europäische Parlament beim Gerichtshof eine Klage auf Nichtigerklärung einer Handlung des Rates oder der Kommission erheben kann, sofern diese Klage nur auf den Schutz seiner Befugnisse gerichtet ist und nur auf Klagegründe gestützt wird, mit denen die Verletzung dieser Befugnisse geltend gemacht wird.

15 Gemäß diesen Kriterien ist die Klage für unzulässig zu erklären, soweit sie darauf gestützt wird, daß Artikel 113 EWG-Vertrag nicht in die Rechtsgrundlage der angefochtenen Verordnung einbezogen wurde. Zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Verordnung war nämlich in Artikel 113 keine Form der Mitwirkung des Europäischen Parlaments am Prozeß der Ausarbeitung der in diesem Artikel genannten Maßnahmen vorgesehen, so daß die Befugnisse des Parlaments durch die mangelnde Einbeziehung dieses Artikels in die Rechtsgrundlage der angefochtenen Verordnung nicht beeinträchtigt werden konnten.

16 Soweit mit der Klage dagegen beanstandet wird, daß die angefochtene Verordnung auf Artikel 130s EWG-Vertrag und nicht auf Artikel 100a gestützt werde, dient sie der Geltendmachung einer aus der Wahl der Rechtsgrundlage resultierenden Beeinträchtigung der Befugnisse des Parlaments und ist somit zulässig. Denn zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung sah Artikel 130s EWG-Vertrag nur die Anhörung des Europäischen Parlaments vor, während Artikel 100a EWG-Vertrag die Anwendung des Verfahrens der Zusammenarbeit mit diesem Organ verlangte.

Begründetheit

17 Nach ständiger Rechtsprechung muß im Rahmen des Zuständigkeitssystems der Gemeinschaft die Wahl der Rechtsgrundlage einer Handlung auf objektiven, gerichtlich nachprüfbaren Umständen beruhen. Zu diesen Umständen gehören insbesondere das Ziel und der Inhalt der Handlung (vgl. zuletzt Urteil vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-155/91, Kommission/Rat, Slg. 1993, I-939, Randnr. 7).

18 Hinsichtlich des verfolgten Zieles ergibt sich zunächst insbesondere aus der sechsten und der neunten Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung, daß das zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten geschaffene System der Notwendigkeit entspricht, die Umwelt zu

erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern, und daß dieses System es den zuständigen Behörden ermöglichen soll, alle für den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

19 Aus der siebten und der zehnten Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung ergibt sich sodann, daß sich die Regelung der Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten in den Gesamtzusammenhang der vom Rat im Bereich der Abfallbewirtschaftung getroffenen Maßnahmen einfügt, wie sie sich insbesondere aus der Richtlinie 91/156 ergeben. Diese Richtlinie sieht im übrigen selbst vor, daß das Verbringen von Abfällen zu vermindern ist und daß die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck im Rahmen der von ihnen zu erstellenden Abfallbewirtschaftungspläne die erforderlichen Maßnahmen treffen können.

20 Wie der Gerichtshof jedoch in den Randnummern 10, 14 und 15 seines genannten Urteils vom 17. März 1993 festgestellt hat, ist die Richtlinie 91/156 ihrem Ziel und ihrem Inhalt nach darauf gerichtet, die Bewirtschaftung von Industrie- und Haushaltsabfällen im Einklang mit den Erfordernissen des Umweltschutzes sicherzustellen, und nicht darauf, den freien Verkehr von Abfällen innerhalb der Gemeinschaft zu verwirklichen, auch wenn sie es den Mitgliedstaaten erlaubt, die Verbringung von zu verwertenden oder zu beseitigenden Abfällen, die ihren Bewirtschaftungsplänen nicht entsprechen, zu verhindern.

21 Bezüglich des Inhalts der angefochtenen Verordnung ist darauf hinzuweisen, daß die Verordnung die Voraussetzungen, von denen die Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten abhängt, und die Verfahren, die bei ihrer Genehmigung angewandt werden müssen, vorschreibt.

22 Alle diese Voraussetzungen und Verfahren sind in dem Bestreben, den Schutz der Umwelt sicherzustellen, und unter Berücksichtigung von Zielen der Umweltpoli-

tik wie der Prinzipien der Nähe, des Vorrangs für die Verwertung und der Entsorgungsautarkie auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene geschaffen worden. Sie ermöglichen es den Mitgliedstaaten insbesondere, zur Verwirklichung dieser Prinzipien allgemeine oder teilweise Verbote zu erlassen oder systematisch Einwände zu erheben und sich der Verbringung von Abfällen zu widersetzen, wenn diese nicht den Bestimmungen der Richtlinie 75/442 in der Fassung der Richtlinie 91/156 entspricht.

23 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, daß sich die streitige Verordnung in den Rahmen der von der Gemeinschaft verfolgten Umweltpolitik einfügt und daß sie ebensowenig wie die Richtlinie 91/156 darauf gerichtet ist, den freien Verkehr von Abfällen innerhalb der Gemeinschaft zu verwirklichen. Der Rat war somit berechtigt, Artikel 100a EWG-Vertrag als Rechtsgrundlage der Verordnung auszuschließen und diese auf Artikel 130s EWG-Vertrag zu stützen.

24 Diese Schlußfolgerung kann nicht dadurch entkräftet werden, daß die angefochtene Verordnung aufgrund der Angleichung der Voraussetzungen, unter denen sich der Umlauf der Abfälle vollzieht, Folgen für diesen Umlauf hat und sich somit auf das Funktionieren des Binnenmarktes auswirkt.

25 Es ist nämlich ständige Rechtsprechung (vgl. u. a. Urteil vom 17. März 1993, a. a. O., Randnr. 19), daß die bloße Tatsache, daß die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes betroffen ist, nicht genügt, damit Artikel 100a EWG-Vertrag anwendbar wird, und daß der Rückgriff auf diesen Artikel nicht gerechtfertigt ist, wenn die vorzunehmende Handlung nur nebenbei eine Harmonisierung der Marktbedingungen innerhalb der Gemeinschaft bewirkt.

26 Dies ist hier der Fall. Wie der Generalanwalt in den Nummern 44 und 45 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, bezweckt die angefochtene Verordnung nicht die Definition der Eigenschaften, die Abfälle besitzen müssen, um im Binnenmarkt

frei in Umlauf sein zu können, sondern sie soll ein harmonisiertes System von Verfahren bereitstellen, mit denen der Umlauf der Abfälle begrenzt werden kann, um den Schutz der Umwelt sicherzustellen.

27 Hiergegen kann auch nicht eingewandt werden, daß die streitige Verordnung dazu bestimmt sei, die Richtlinie 84/631, die ihrerseits auf Artikel 100 in Verbindung mit Artikel 235 EWG-Vertrag gestützt war, zu ersetzen, und diese Richtlinie aufhebe.

28 Die Tatsache, daß die angefochtene Verordnung an die Stelle einer anderen Handlung tritt, die auf Artikel 100 EWG-Vertrag gestützt war, der die Angleichung derjenigen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betrifft, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken, bedeutet nicht zwangsläufig, daß bei dieser Verordnung auf den genannten Artikel oder auf den durch die Einheitliche Europäische Akte in den Vertrag eingefügten Artikel 100a zurückgegriffen werden muß, der den Erlaß von Maßnahmen zur Angleichung derjenigen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten vorsieht, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben (vgl. in bezug auf Artikel 235 EWG-Vertrag Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 165/87, Kommission/Rat, Slg. 1988, 5545, Randnr. 17). Die Bestimmung der Rechtsgrundlage einer Handlung hat nämlich unter Berücksichtigung des Zieles und des Inhalts dieser Handlung zu erfolgen.

29 Nach alledem ist die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

Kosten

30 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Europäische Parlament mit seinem Vor-

bringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen. Gemäß Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung hat das Königreich Spanien als Streithelfer seine eigenen Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Klage wird abgewiesen.

2) Das Europäische Parlament trägt die Kosten des Verfahrens. Das Königreich Spanien trägt seine eigenen Kosten.

Due Diez de Velasco Edward

Kakouris Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Kapteyn Murray

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 28. Juni 1994.

Der Kanzler Der Präsident

R. Grass O. Due