DOMSTOLENS DOM
28. juni 1994 *

I sag C-187/93,

Europa-Parlamentet ved Kieran Bradley og José Luis Rufas Quintana, Parlamentets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg i Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved direktør Arthur Alan Dashwood, og juridisk konsulent Jill Aussant, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Bruno Eynard, Direktoratet for Juridiske Anliggender, Den Europæiske Investeringsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Kongeriget Spanien ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria Alberto Navarro González, og Abogados del Estado Gloria Calvo Díaz og Antonio Hierro Hernández-Mora, Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Spanske Ambassade, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

* Processprog: fransk.

intervenient,

angående en påstand om annullation af Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (EFT L 30, s. 1),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene M. Diez de Velasco, D. A. O. Edward samt dommerne C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler (refererende dommer), G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 18. maj 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. april 1993 har Europa-Parlamentet i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993

om overvågning og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (EFT L 30, s. 1, herefter benævnt »forordning nr. 259/93«).

2 Det fremgår af de fire første betragtninger til den anfægtede forordning, at den er blevet udstedt med henblik på at erstatte Rådets direktiv 84/631/EØF af 6. december 1984 om overvågning af og kontrol inden for Fællesskabet med grænseoverskridende overførsel af farligt affald (EFT L 326, s. 31) med en forordning, idet man ville tage hensyn til de forpligtelser, Fællesskabet havde påtaget sig i henhold til Basel-konventionen af 22. marts 1989 om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelse heraf, godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 93/98/EØF af 1. februar 1993 (EFT L 39, s. 1), til den fjerde AVS/EØF-konvention af 15. december 1989, godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets og Kommissionens afgørelse 91/400/EKSF, EØF af 25. februar 1991 (EFT L 229, s. 1), og til OECD-Rådets beslutning af 30. marts 1992 om kontrol med grænseoverskridende overførsler af affald til nyttiggørelse.

3 I henhold til artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 259/93 finder den anvendelse på overførsel af affald inden for, til og fra Fællesskabet, idet samme bestemmelses stk. 2 og 3 dog indeholder visse undtagelser.

4 Forordningens afsnit II omhandler overførsler af affald mellem medlemsstater og fastlægger en sondring mellem affald til bortskaffelse (kapitel A, artikel 3, 4 og 5) og affald til nyttiggørelse (kapitel B, artikel 6-11). Som det fremgår af den niende betragtning til forordningen, indføres der i afsnittet en ordning om forudgående anmeldelse af overførsler af affald til de kompetente myndigheder, for at disse kan blive underrettet navnlig om affaldets art, overførsel og bortskaffelse eller nyttiggørelse, således at de kan træffe alle nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet, herunder muligheden for at gøre begrundet indsigelse mod overførslen.

5 For så vidt angår affald til bortskaffelse må overførslen først finde sted, når anmelderen har fået tilladelse hertil fra den kompetente bestemmelsesmyndighed (artikel 5, stk. 1). Med henblik på at iværksætte principperne om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet på fællesskabsplan og nationalt plan — i overensstemmelse med Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39), som ændret ved direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32, herefter benævnt »direktiv 91/156«) — kan medlemsstaterne træffe foranstaltninger, der er i overensstemmelse med traktaten, i form af et generelt eller delvist forbud eller systematisk indsigelse [tiende betragtning til og artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), i forordning nr. 259/93]. Med hensyn til affald til nyttiggørelse kan overførslen foretages, hvis der ikke er gjort indsigelse inden en nærmere angiven frist (artikel 8, stk. 1).

6 Afsnit III (artikel 13) i forordning nr. 259/93 vedrører overførsler inden for en medlemsstat. I henhold til femte betragtning til forordningen hører overvågning af og kontrol med sådanne overførsler under den enkelte medlemsstats ansvarsområde. De ordninger, medlemsstaterne etablerer i det øjemed, skal imidlertid tilgodese behovet for sammenhæng med den fællesskabsforordning, der indføres ved forordning nr. 259/93 (artikel 13, stk. 2). Medlemsstaterne kan også på deres område anvende den ordning, der i forordningen er fastsat med hensyn til overførsler mellem medlemsstater (artikel 13, stk. 4).

7 Afsnit IV, V og VI i forordning nr. 259/93 indeholder de regler, der finder anvendelse på henholdsvis udførsel af affald fra Fællesskabet, indførsel af affald i Fællesskabet samt transit af affald udefra gennem Fællesskabets område med henblik på bortskaffelse eller nyttiggørelse uden for Fællesskabet.

8 Bestemmelserne i afsnit IV og V indeholder et principielt forbud mod udførsel og indførsel af affald, uanset om det er til bortskaffelse eller til nyttiggørelse, bortset fra udførsel af affald til bortskaffelse til EFTA-lande, som også er parter i Baselkonventionen, mod udførsel af affald med henblik på nyttiggørelse til og indførsel

af affald fra lande, der er parter i Basel-konventionen, eller med hvilke Fællesskabet eller Fællesskabet og dets medlemsstater eller medlemsstater har indgået aftaler eller ordninger, der opfylder nærmere angivne betingelser, samt mod udførsel og indførsel af affald med henblik på nyttiggørelse til, henholdsvis fra, lande, der er omfattet af OECD-beslutningen. For så vidt angår disse ud- og indførsler er der ved forordningen indført en ordning med anmeldelse til den kompetente afsendelsesmyndighed eller den kompetente bestemmelsesmyndighed; ordningen er forskellig, alt efter om der er tale om affald til bortskaffelse eller til nyttiggørelse.

9 Det fremgår af sagen, at baggrunden for forordning nr. 259/93 er et forslag til Rådets forordning (EØF) om overvågning af og kontrol med overførsel af affald i, til og fra Fællesskabet, som Kommissionen forelagde den 10. oktober 1990 (EFT C 289, s. 9). Dette forslag fra Kommissionen var en følge af en opfordring, som Rådet havde rettet til Kommissionen i resolutionen af 7. maj 1990 om affaldspolitik (EFT C 122, s. 2), hvori Rådet bl.a. bemærkede, at »transport af affald bør begrænses til det minimum, der er nødvendigt for miljøsikker bortskaffelse, og bør kontrolleres på passende måde« (syvende betragtning).

10 Efter at Europa-Parlamentet — som Rådet i første omgang havde hørt i henhold til EØF-traktatens artikel 100 A og 113, som Kommissionens forslag til forordning var udstedt under henvisning til — havde afgivet udtalelse den 12. marts 1992 (EFT C 94, s. 276), forelagde Kommissionen den 23. marts 1992 et ændret forslag til forordning (EFT C 115, s. 4), som også var forelagt under henvisning til ovennævnte to artikler i traktaten. Rådet fandt nu, at forordningen burde udstedes under henvisning til EØF-traktatens artikel 130 S, som bestemte, at Rådet i miljøspørgsmål træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, og det anmodede derfor ved skrivelse af 30. november 1992 Europa-Parlamentet »om en udtalelse vedrørende den ændrede hjemmel«. Selv om Europa-Parlamentet i sin udtalelse af 20. januar 1993 (EFT C 42, s. 82) bestred, at den af Rådet valgte hjemmel var korrekt, og i stedet foreslog traktatens artikel 100 A og 113 som hjemmel, udstedte Rådet den 1. februar 1993 den anfægtede forordning under henvisning til

traktatens artikel 130 S. Europa-Parlamentet anlagde herefter nærværende annullationssøgsmål.

11 Ved kendelse af 22. september 1993 tillod Domstolens præsident Kongeriget Spanien at indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande.

12 Til støtte for søgsmålet har Europa-Parlamentet gjort gældende, at afsnit II, IV, V og VI i den omtvistede forordning efter deres formål og indhold regulerer henholdsvis overførsler af affald inden for Fællesskabet og handelen med affald mellem Fællesskabet og tredjelande, og at forordningen derfor burde være udstedt med hjemmel i traktatens artikel 100 A og 113, selv om der med forordningen også søges tilgodeset miljøbeskyttelseshensyn.

13 Rådet har, støttet af Kongeriget Spanien, anført, at forordningen i kraft af bestemmelserne om overførsler af affald har til formål at bidrage til beskyttelsen af miljøet, og at den derfor alene falder ind under traktatens artikel 130 S, selv om den accessorisk har betydning for konkurrencevilkårene inden for Fællesskabet og for samhandelsvilkårene med tredjelande.

Formaliteten

14 Indledningsvis bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis (jf. senest dom af 2.3.1994, sag C-316/91, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 625, præmis 12), kan Europa-Parlamentet indbringe et annullationssøgsmål til prøvelse af en retsakt udstedt af Rådet eller Kommissionen, forudsat søgsmålet alene skal sikre Parlamentets beføjelser, og det kun er baseret på anbringender om, at disse er tilsidesat.

15 Søgsmålet må herefter afvises, for så vidt det støttes på, at traktatens artikel 113 ikke er medtaget som hjemmel for den anfægtede forordning. På det tidspunkt, da forordningen blev udstedt, indeholdt artikel 113 ikke bestemmelser om, at Europa-Parlamentet skulle deltage i proceduren omkring udarbejdelsen af de i nævnte artikel omhandlede retsakter. Den omstændighed, at artiklen ikke er medtaget som hjemmel for den anfægtede forordning, kan derfor ikke betragtes som en tilsidesættelse af Parlamentets beføjelser.

16 For så vidt som det derimod med søgsmålet anfægtes, at forordningen er udstedt med hjemmel i traktatens artikel 130 S og ikke artikel 100 A, søges det godtgjort, at Parlamentets beføjelser er tilsidesat som følge af valget af hjemmel, og søgsmålet kan derfor fremmes til påkendelse i realiteten. Da forordningen blev udstedt, indeholdt traktatens artikel 130 S kun bestemmelse om, at Europa-Parlamentet skulle høres, hvorimod traktatens artikel 100 A forudsatte, at samarbejdsproceduren med Parlamentet blev iværksat.

Realiteten

17 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at valget af hjemmel for en retsakt efter kompetencefordelingen i Fællesskabet skal ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol. Disse forhold omfatter navnlig retsaktens formål og indhold (jf. senest dom af 17.3.1993, sag C-155/91, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 939, præmis 7).

18 Hvad angår det formål, der forfølges, fremgår det for det første af bl.a. sjette og niende betragtning til forordningen, at ordningen om overvågning af og kontrol

med overførsel af affald mellem medlemsstaterne tilgodeser behovet for at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten, og at medlemsstaterne skal kunne træffe alle nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet.

19 Det følger dernæst af syvende og tiende betragtning til forordningen, at udformningen af ordningen om overvågning af og kontrol med overførsel af affald mellem medlemsstaterne indgår i den helhed af foranstaltninger, Rådet har truffet med hensyn til affaldsforvaltning, således som de bl.a. fremgår af direktiv 91/156. I øvrigt er det i nævnte direktiv fastsat, at det er nødvendigt at begrænse transport af affald, og at medlemsstaterne med henblik herpå kan træffe de nødvendige foranstaltninger inden for rammerne af de planer for håndtering af affaldet, de skal udarbejde.

20 Som Domstolen fastslog i præmis 10, 14 og 15 i ovennævnte dom, Kommissionen mod Rådet, skal direktiv 91/156 efter sit formål og indhold sikre, at affald — uanset om der er tale om industri-eller husholdningsaffald — behandles på en sådan måde, at hensynet til beskyttelsen af miljøet tilgodeses, og det kan ikke antages, at direktivet har til formål at gennemføre den frie bevægelighed for affald inden for Fællesskabet, selv om medlemsstaterne efter direktivet kan forhindre transport af affald bestemt til nyttiggørelse eller bortskaffelse, såfremt en sådan transport ikke er i overensstemmelse med deres planer for håndtering af affald.

21 For så vidt angår forordningens indhold bemærkes, at den fastsætter de nærmere betingelser, hvorunder affald kan overføres mellem medlemsstater, og de procedurer, der skal følges for, at de kan tillades.

22 Alle disse betingelser og procedurer er blevet fastsat med henblik på at sikre, at miljøet beskyttes, og under hensyntagen til formål, der henhører under

miljøpolitikken, herunder principperne om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet på fællesskabsplan og på nationalt plan. Navnlig kan medlemsstaterne med henblik på iværksættelsen af de nævnte principper træffe foranstaltninger i form af et generelt eller delvist forbud mod eller systematisk indsigelse mod overførsler af affald, som ikke er i overensstemmelse med direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156.

23 Det må herefter konkluderes, at den omtvistede forordning er et led i den miljøpolitik, Fællesskabet fører, og at det ikke — lige så lidt som det var tilfældet med direktiv 91/156 — kan antages, at den har til formål at gennemføre den frie bevægelighed for affald inden for Fællesskabet. Rådet har således lovligt kunnet se bort fra traktatens artikel 100 A som hjemmel for forordningen og udstede den i henhold til traktatens artikel 130 S.

24 Det er i den forbindelse uden betydning, at forordningen i kraft af tilnærmelsen af de betingelser, der gælder med hensyn til overførsler af affald, har betydning for dem og dermed for det indre markeds funktion.

25 Det er således fast praksis (jf. bl.a. ovennævnte dom, Kommissionen mod Rådet, præmis 19), at den omstændighed, at en retsakt har betydning for det indre markeds oprettelse og funktion, ikke i sig selv er tilstrækkelig til, at traktatens artikel 100 A finder anvendelse, og at artiklen ikke kan påberåbes, såfremt den retsakt, der skal udstedes, kun accessorisk medfører en harmonisering af vilkårene på markedet inden for Fællesskabet.

26 Dette er tilfældet her. Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 44 og 45 i sit forslag til afgørelse, har den anfægtede forordning ikke til formål at fastlægge reg-

ler for, hvilke nærmere angivne former for affald, der frit kan overføres i det indre marked, men at tilvejebringe en harmoniseret ordning med procedurer, hvorved overførsler af affald kan begrænses med henblik på at beskytte miljøet.

27 Heroverfor kan det heller ikke gøres gældende, at den omtvistede forordning er udstedt med henblik på at erstatte ovennævnte direktiv 84/631 og ophæver dette, som på sin side var udstedt under henvisning til traktatens artikel 100, sammenholdt med artikel 235.

28 Den omstændighed, at den anfægtede forordning træder i stedet for en anden retsakt, der var udstedt i henhold til traktatens artikel 100, som omhandler tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger, der direkte indvirker på fællesmarkedets oprettelse eller funktion, indebærer ikke nødvendigvis, at en sådan forordning skal udstedes under henvisning til nævnte bestemmelse eller til artikel 100 A, som blev indsat i traktaten ved den europæiske fælles akt, og som omhandler vedtagelsen af foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion (jf. for så vidt angår traktatens artikel 235 dom af 27.9.1988, sag 165/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 5545, præmis 17). Valget af hjemmel for en retsakt må således foretages på grundlag af retsaktens eget formål og indhold.

29 Sagsøgte vil herefter være at frifinde.

Sagens omkostninger

30 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part til at betale sagens omkostninger. Europa-Parlamentet har tabt sagen og bør derfor

dømmes til at betale sagens omkostninger. Intervenienten, Kongeriget Spanien, bør dog bære sine egne omkostninger, jf. procesreglementets artikel 69, stk. 4.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

2) Europa-Parlamentet betaler sagens omkostninger, idet Kongeriget Spanien dog bærer sine egne omkostninger.

Due Diez de Velasco Edward

Kakouris Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. juni 1994.

R. Grass O. Due

Justitssekretær Præsident