ARREST VAN HET HOF
28 juni 1994 *

In zaak C-187/93,

Europees Parlement, vertegenwoordigd door K. Bradley en J. L. Rufas Quintana, leden van zijn juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij het secretariaat-generaal van het Europees Parlement, Kirchberg,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. A. Dashwood, directeur bij de juridische dienst, en J. Aussant, juridisch adviseur, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij B. Eynard, directeur van de directie Juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100, Kirchberg,

verweerder,

ondersteund door

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door A. Navarro González, directeur-generaal Coördinatie communautaire juridische en institutionele aangelegenheden, G. Calvo Diaz en A. Hierro Hernández-Mora, abogados del Estado, van de dienst Communautaire geschillen, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Spaanse ambassade, Boulevard Emmanuel Servais 4-6,

* Procestaal: Frans.

interveniënt,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PB 1993, L 30, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, M. Diez de Velasco en D. A. O. Edward, kamerpresidenten, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler (rapporteur), G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: R. Grass

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 mei 1994,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 21 april 1993, heeft het Europees Parlement krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag verzocht om nietigverklaring van verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993

betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PB 1993, L 30, blz. 1, hierna: „verordening nr. 259/93").

2 Uit de eerste vier overwegingen van de considerans van de bestreden verordening blijkt, dat deze is vastgesteld omdat richtlijn 84/631/EEG van de Raad van 6 december 1984 betreffende toezicht en controle in de Gemeenschap op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen (PB 1984, L 326, blz. 31), door een verordening moest worden vervangen wegens de verbintenissen die de Gemeenschap had aangegaan in het kader van het Verdrag van Bazel van 22 maart 1989 inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, namens de Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 93/98/EEG van de Raad van 1 februari 1993 (PB 1993, L 39, blz. 1), van de Vierde ACS-EEG-Overeenkomst van 15 december 1989, namens de Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 91/400/EGKS, EEG van de Raad en de Commissie van 25 februari 1991 (PB 1991, L 229, blz. 1), en van het besluit van de Raad van de Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling (OESO) van 30 maart 1992 betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen bestemd voor handelingen ter nuttige toepassing.

3 Ingevolge artikel 1, lid 1, van verordening nr. 259/93 is de verordening van toepassing op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Gemeenschap, behoudens de in de leden 2 en 3 van die bepaling genoemde uitzonderingen.

4 Titel II van de verordening betreft de overbrenging van afvalstoffen tussen de Lid-Staten en onderscheidt daarbij tussen voor verwijdering bestemde afvalstoffen (hoofdstuk A, artikelen 3 tot 5) en voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen (hoofdstuk B, artikelen 6 tot 11). Zoals in de negende overweging van de considerans wordt verklaard, voert titel II een stelsel van voorafgaande kennisgeving van de overbrenging van afvalstoffen aan de bevoegde autoriteiten in. Daardoor worden deze autoriteiten naar behoren op de hoogte gebracht van in het bijzonder de soort, de overbrenging en de verwijdering of de nuttige toepassing van de afvalstoffen, zodat zij alle maatregelen kunnen treffen die nodig zijn voor de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu, waaronder de mogelijkheid gemotiveerde bezwaren tegen de overbrenging te maken.

5 De overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen mag slechts geschieden nadat de kennisgever daarvoor van de bevoegde autoriteit van bestemming een vergunning heeft gekregen (artikel 5, lid 1). Voorts kunnen de Lid-Staten in overeenstemming met het Verdrag maatregelen nemen om overbrenging van afvalstoffen algemeen of gedeeltelijk te verbieden of daar stelselmatig bezwaar tegen maken, teneinde overeenkomstig richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB 1975, L 194, blz. 47), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van 18 maart 1991 (PB 1991, L 78, blz. 32, hierna: „richtlijn 91/156") de beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfverzorging toe te passen op communautair en nationaal niveau (tiende overweging van de considerans en artikel 4, lid 3, sub a-i, van verordening nr. 259/93). De overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen mag plaatsvinden, indien binnen een bepaalde termijn geen bezwaar is gemaakt (artikel 8, lid 1).

6 Titel III (artikel 13) van verordening nr. 259/93 betreft de overbrenging van afvalstoffen binnen Lid-Staten. Volgens de vijfde overweging van de considerans valt het toezicht en de controle op deze overbrengingen onder de verantwoordelijkheid van de Lid-Staten zelf. De nationale stelsels die de Lid-Staten daartoe invoeren, moeten evenwel samenhang vertonen met het bij verordening nr. 259/93 ingevoerde communautaire stelsel (artikel 13, lid 2). Voorts kunnen de Lid-Staten binnen hun rechtsgebied het bij de verordening ingevoerde stelsel voor de overbrenging van afvalstoffen tussen de Lid-Staten toepassen (artikel 13, lid 4).

7 De titels IV, V en VI van verordening nr. 259/93 bevatten de regels betreffende respectievelijk de uitvoer van afvalstoffen uit de Gemeenschap, de invoer van afvalstoffen in de Gemeenschap en de doorvoer van afvalstoffen over het grondgebied van de Gemeenschap voor verwijdering of nuttige toepassing buiten de Gemeenschap.

8 In de titels IV en V is het beginsel neergelegd, dat elke uitvoer of invoer van afvalstoffen, ongeacht of deze voor verwijdering dan wel voor nuttige toepassing bestemd zijn, verboden is, behoudens de uitvoer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen naar EVA-landen die ook partij zijn bij het Verdrag van Bazel, de uit-

voer van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen en de invoer van afvalstoffen naar of vanuit landen die partij zijn bij het Verdrag van Bazel, of waarmee de Gemeenschap, of de Gemeenschap en haar Lid-Staten, of de Lid-Staten afzonderlijk overeenkomsten of regelingen hebben getroffen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, alsmede de uitvoer en de invoer van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen naar of vanuit landen waarop het OESO-besluit van toepassing is. Voor die in-of uitvoer is een stelsel van kennisgeving aan de bevoegde autoriteiten van verzending of van bestemming ingevoerd, dat verschilt naargelang het om voor verwijdering dan wel om voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen gaat.

9 Uit de stukken blijkt, dat verordening nr. 259/93 haar oorsprong vindt in een door de Commissie op 10 oktober 1990 ingediend voorstel voor een verordening (EEG) van de Raad betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen zowel binnen als naar en uit de Gemeenschap (PB 1990, C 289, blz. 9). Met dit voorstel ging de Commissie in op een verzoek dat de Raad in zijn resolutie van 7 mei 1990 betreffende het afvalstoffenbeleid (PB 1990, C 122, blz. 2) had geformuleerd. Daarin overwoog de Raad onder meer, dat „het vervoer van afval moet worden beperkt tot het voor een milieuveilige verwijdering noodzakelijke minimum en onder passend toezicht moet geschieden" (zevende overweging van de considerans).

10 Op 12 maart 1992 bracht het Europees Parlement, dat aanvankelijk door de Raad was geraadpleegd op grond van de artikelen 100 A en 113 van het Verdrag, die de rechtsgrondslag van het voorstel van de Commissie vormden, zijn advies uit (PB 1992, C 94, blz. 276). Daarop diende de Commissie op 23 maart 1992 een gewijzigd voorstel in (PB 1992, C 115, blz. 4), dat eveneens op die twee verdragsbepalingen was gebaseerd. Nadien kwam de Raad tot het inzicht, dat de voorgenomen verordening moest worden gebaseerd op artikel 130 S van het Verdrag, volgens hetwelk de Raad op milieugebied met eenparigheid van stemmen besluiten neemt op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en van het Economisch en Sociaal Comité. Om die reden verzocht de Raad het Europees Parlement bij brief van 30 november 1992 om een „advies over de wijziging van de rechtsgrondslag". Ofschoon het Europees Parlement in zijn advies van 20 januari 1993 (PB 1993, C 42, blz. 82) de relevantie van de door de Raad gekozen rechtsgrondslag heeft betwist en heeft voorgesteld deze te vervangen

door de artikelen 100 A en 113 van het Verdrag, heeft de Raad op 1 februari 1993 de bestreden verordening op basis van artikel 130 S van het Verdrag vastgesteld. Daarop heeft het Europees Parlement het onderhavige beroep tot nietigverklaring ingesteld.

11 Bij beschikking van 22 september 1993 heeft de president van het Hof het Koninkrijk Spanje toegestaan te interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

12 Tot staving van zijn beroep betoogt het Europees Parlement, dat de titels II en IV tot VI van de litigieuze verordening respectievelijk het verkeer van afvalstoffen binnen de Gemeenschap en de handel in afvalstoffen tussen de Gemeenschap en derde landen beogen te regelen, zodat de verordening op de artikelen 100 A en 113 van het Verdrag had moeten worden gebaseerd, ook al voldoet zij eveneens aan eisen op het gebied van de milieubescherming.

13 De Raad, ondersteund door het Koninkrijk Spanje, is van mening, dat de litigieuze verordening door de regeling van de overbrenging van afvalstoffen beoogt bij te dragen tot de bescherming van het milieu en dus uitsluitend onder artikel 130 S van het Verdrag valt, ook al heeft zij in tweede instantie gevolgen voor de mededingingsvoorwaarden binnen de Gemeenschap en voor het handelsverkeer met derde landen.

De ontvankelijkheid

14 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak (zie laatstelijk het arrest van 2 maart 1994, zaak C-316/91, Parlement/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-625, r. o. 12) het Europees Parlement bij het Hof een beroep tot nietigverklaring van een handeling van de Raad of de Commissie kan instellen, mits dit beroep slechts strekt tot eerbiediging van zijn prerogatieven en slechts berust op middelen die aan schending van deze prerogatieven zijn ontleend.

15 Past men deze criteria toe, dan moet het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard, voor zover het is gebaseerd op de omstandigheid, dat artikel 113 van het Verdrag van de rechtsgrondslag van de bestreden verordening is uitgesloten. Ten tijde van de vaststelling van de verordening voorzag artikel 113 immers in geen enkele vorm van deelneming van het Europees Parlement aan de totstandkoming van de in dat artikel bedoelde handelingen, zodat de prerogatieven van het Parlement niet zijn aangetast door de omstandigheid, dat dit artikel van de rechtsgrondslag van de bestreden verordening is uitgesloten.

16 Voor zover het Parlement daarentegen bezwaar maakt tegen het feit, dat de bestreden verordening op artikel 130 S van het Verdrag is gebaseerd, en niet op artikel 100 A, strekt het beroep tot vaststelling, dat ten gevolge van de keuze van de rechtsgrondslag de prerogatieven van het Parlement zijn aangetast, en is het beroep dus ontvankelijk. Ten tijde van de vaststelling van de verordening voorzag artikel 130 S van het Verdrag immers slechts in de raadpleging van het Europees Parlement, terwijl artikel 100 A van het Verdrag de procedure van samenwerking met het Parlement oplegde.

De gegrondheid van het beroep

17 Volgens vaste rechtspraak moet in het kader van het stelsel van bevoegdheden van de Gemeenschap de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Daartoe behoren met name het doel en de inhoud van de handeling (zie laatstelijk het arrest van 17 maart 1993, zaak C-155/91, Commissie/Raad, Jurispr. 1993, blz. I-939, r. o. 7).

18 Wat het nagestreefde doel betreft, volgt allereerst uit met name de zesde en de negende overweging van de considerans van de bestreden verordening, dat het stelsel van toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen tussen de

Lid-Staten is ingevoerd om de kwaliteit van het milieu te behouden, te beschermen en te verbeteren, en ertoe strekt de bevoegde autoriteiten in staat te stellen alle maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu.

19 Verder volgt uit de zevende en de tiende overweging van de considerans van de bestreden verordening, dat de organisatie van het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen tussen de Lid-Staten past in het geheel van de maatregelen die de Raad ter zake van het beheer van afvalstoffen heeft getroffen, zoals die met name in richtlijn 91/156 zijn neergelegd. Deze richtlijn bepaalt overigens zelf, dat het vervoer van afvalstoffen moet worden beperkt, en dat de Lid-Staten daartoe in het kader van de door hen op te stellen plannen voor het beheer van afvalstoffen de nodige maatregelen mogen nemen.

20 In genoemd arrest van 17 maart 1993 (r. o. 10, 14 en 15) stelde het Hof vast, dat richtlijn 91/156 naar haar doel en inhoud ertoe strekt te garanderen, dat het beheer van afvalstoffen, ongeacht of deze van industriële of huishoudelijke oorsprong zijn, in overeenstemming met de vereisten van de milieubescherming geschiedt, en dat de richtlijn niet kan worden geacht, de totstandbrenging van het vrije verkeer van afvalstoffen binnen de Gemeenschap tot doel te hebben, ook al maakt zij het de Lid-Staten mogelijk, de overbrenging te verhinderen van voor nuttige toepassing of voor verwijdering bestemde afvalstoffen die niet in overeenstemming met hun beheersplannen zijn.

21 Met betrekking tot de inhoud van de bestreden verordening moet worden opgemerkt, dat deze de voorwaarden voor de overbrenging van afvalstoffen tussen de Lid-Staten vastlegt, alsmede de procedures die voor de toestemming daartoe moeten worden gevolgd.

22 Al deze voorwaarden en procedures zijn vastgesteld om de bescherming van het milieu te garanderen, rekening houdend met doelstellingen van milieubeleid, zoals

de beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfverzorging op communautair en nationaal niveau. Zij maken het de Lid-Staten met name mogelijk deze beginselen toe te passen door een algemeen of gedeeltelijk verbod op de overbrenging van afvalstoffen in te stellen dan wel daartegen stelselmatig bezwaren te maken en zich te verzetten tegen overbrenging van afvalstoffen die niet voldoen aan de bepalingen van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156.

23 In die omstandigheden moet worden geconcludeerd, dat de litigieuze verordening deel uitmaakt van het milieubeleid van de Gemeenschap en evenmin als richtlijn 91/156 kan worden beschouwd als een handeling die het vrije verkeer van afvalstoffen binnen de Gemeenschap beoogt te verwezenlijken. De Raad heeft artikel 100 A dus terecht als grondslag voor de verordening afgewezen en deze op artikel 130 S van het Verdrag gebaseerd.

24 Aan deze conclusie doet niet af, dat de bestreden verordening, waar zij de voorwaarden voor het verkeer van afvalstoffen harmoniseert, dit verkeer en dus ook de werking van de interne markt beïnvloedt.

25 Het is immers vaste rechtspraak (zie met name het arrest van 17 maart 1993, reeds aangehaald, r. o. 19), dat het enkele feit dat de instelling of de werking van de interne markt wordt geraakt, niet volstaat voor de toepasselijkheid van artikel 100 A, en dat een beroep op dit artikel niet gerechtvaardigd is, wanneer harmonisatie van de voorwaarden van het vrije goederenverkeer binnen de Gemeenschap slechts een bijkomstig gevolg van de vast te stellen handeling is.

26 In casu is dat het geval. Zoals de advocaat-generaal in de punten 44 en 45 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft de bestreden verordening niet tot doel, te bepalen

welke kenmerken afvalstoffen moeten vertonen om binnen de interne markt vrij te mogen circuleren; zij beoogt de invoering van een geharmoniseerd stelsel van procedures waarmee het verkeer van afvalstoffen kan worden beperkt om het milieu te beschermen.

27 Hiertegen kan evenmin worden ingebracht, dat de litigieuze verordening richtlijn 84/631 vervangt en opheft, welke richtlijn op artikel 100 juncto artikel 235 van het Verdrag was gebaseerd.

28 Het feit dat de bestreden verordening in de plaats komt van een andere handeling, die gebaseerd was op artikel 100 A van het Verdrag, betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke bepalingen van de Lid-Staten die rechtstreeks van invloed zijn op de instelling en de werking van de interne markt, betekent niet noodzakelijk, dat dit artikel of artikel 100 A, dat bij de Europese Akte in het Verdrag is ingevoegd en voorziet in de vaststelling van maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke bepalingen van de Lid-Staten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen (zie, voor artikel 235 van het Verdrag, het arrest van 27 september 1988, zaak 165/87, Commissie/Raad, Jurispr. 1988, blz. 5545, r. o. 17), als rechtsgrondslag voor die verordening moet worden aangewend. De keuze van de rechtsgrondslag van een handeling moet immers op basis van het doel en de inhoud van de handeling zelf gebeuren.

29 Mitsdien moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

30 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien het Europees

Parlement in het ongelijk is gesteld, dient het in de kosten te worden verwezen. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, van dit Reglement zal het Koninkrijk Spanje zijn eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst het Europees Parlement in de kosten. Verstaat, dat het Koninkrijk Spanje zijn eigen kosten zal dragen.

Due Diez de Velasco Edward

Kakouris Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Kapteyn Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 juni 1994.

De griffier

R. Grass

De president

O. Due