DOMSTOLENS DOM
av den 28 juni 1994*

Mål C-187/93

Europaparlamentet, företrätt av Kieran Bradley och José Luis Rufas Quintana, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Europaparlamentets generalsekretariat, Kirchberg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas råd, företrätt av Arthur Alan Dashwood, direktör vid rättstjänsten, och juridiska rådgivaren Jill Aussant, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Bruno Eynard, direktör för rättsavdelningen vid Europeiska investeringsbanken, 100, Boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

svarande,

med stöd av

Spanien, företrätt av Alberto Navarro González, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, samt Gloria Calvo Diaz och Antonio Hierro Hernández-Mora, abogados del Estado, Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Spaniens ambassad, 4–6, boulevard Emmanuel Servais,

intervenient.

Talan avser ogiltigförklaring av rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen (EGT nr L 30, s. 1, fransk version; svensk specialutgåva, del 15, volym 12).

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena M. Díez de Velasco och D. A. O. Edward samt domarna C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler (referent), G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn, och J. L. Murray,

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

som beaktat referentens rapport,
som hört generaladvokatens förslag till avgörande vid sammanträde den 18 maj 1994,

meddelar följande

dom

1 Genom en ansökan, som inkom till domstolens kansli den 21 april 1993, har Europaparlamentet i enlighet med artikel 173 första stycket i EEG-fördraget yrkat ogiltigförklaring av rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen (EGT nr L 30, s. 1).

2 Det framgår av de fyra första övervägandena i den omtvistade förordningens ingress att den antagits i syfte att ersätta rådets direktiv 84/631/EEG av den 6 december 1984 om övervakning och kontroll inom gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall (EGT nr L 326, s. 31, fransk version; svensk specialutgåva, del 15, volym 06) med en förordning, med hänsyn till de åtaganden gemenskapen gjort inom ramen för Baselkonventionen av den 22 mars 1989 om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall, godkänd på gemenskapens vägnar genom rådets beslut 93/98/EEG av den 1 februari 1993 (EGT nr L 39, s. 1, fransk version; svensk specialutgåva, del 11, volym 20), den fjärde AVS-EEG-konventionen av den 15 december 1989, godkänd på gemenskapens vägnar genom rådets och kommissionens beslut 91/400/EKSG, EEG av den 25 februari 1991 (EGT nr L 229, s. 1, fransk version; svensk specialutgåva, del 11, volym 17) och OECD-rådets beslut av den 30 mars 1992 om gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning.

3 Enligt artikel 1.1 i förordning nr 259/93 skall förordningen tillämpas på transporter av avfall inom, till och från gemenskapen, med de undantag som anges i punkterna 2 och 3 i samma artikel.

4 Avdelning II i förordningen berör transport av avfall mellan medlemsstater och fastställer en skillnad mellan avfall för slutligt omhändertagande (kapitel A, artikel 3–5) och avfall för återvinning (kapitel B, artikel 6–11). Som anges i nionde övervägandet i ingressen inrättas i denna avdelning ett system för anmälan till behöriga myndigheter om förestående transport av avfall, så att dessa underrättas särskilt om avfallstyp samt om transport och slutligt omhändertagande eller återvinning av avfallet och därigenom kan vidta nödvändiga åtgärder för att skydda människors hälsa och miljön, inbegripet möjligheten att göra skäliga invändningar mot transporten.

5 När det gäller avfall för slutligt omhändertagande får transport inte ske förrän anmälaren har beviljats tillstånd av den behöriga destinationsmyndigheten (artikel 5.1). I syfte att genomföra principerna om närhet, prioritering av återvinning och tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationell nivå, i enlighet med rådets direktiv 75/442/EEG, av den 15 juli 1975, om avfall (EGT nr L 194, s. 39, fransk version; svensk specialutgåva, del 15, volym 01), i dess lydelse enligt direktiv 91/156/EEG, av den 18 mars 1991 (EGT nr L 78, s. 32, fransk version; svensk specialutgåva, del 15, volym 10) får medlemsstaterna dessutom i enlighet med fördraget vidta åtgärder för att helt eller delvis förbjuda eller systematiskt invända mot transporter av avfall (förordning nr 259/93, tionde övervägandet i ingressen och artikel 4.3 a i). Beträffande avfall för återvinning får transporten genomföras om inga invändningar har gjorts inom en bestämd tidsfrist (artikel 8.1).

6 Avdelning III (artikel 13) i förordning nr 259/93 berör transport av avfall inom medlemsstaterna. I enlighet med femte övervägandet i ingressen hör övervakning och kontroll av dessa avfallstransporter till medlemsstaternas ansvarsområde. De nationella system som medlemsstaterna upprättar i detta syfte bör dock beakta behovet av samordning med det gemenskapssystem som införs genom förordning nr 259/93 (artikel 13.2). Medlemsstaterna får även inom sina områden tillämpa det system som föreskrivs i förordningen i fråga om transporter mellan medlemsstaterna (artikel 13.4).

7 Avdelningarna IV, V och VI i förordning nr 259/93 fastställer regler för export av avfall från gemenskapen, import av avfall till gemenskapen och transitering av avfall utifrån genom gemenskapen för slutligt omhändertagande eller återvinning utanför gemenskapen.

8 I avdelningarna IV och V fastställs principen om förbud mot all export och import av avfall, oavsett om det är avsett för slutligt omhändertagande eller återvinning. Undantag görs för export av avfall för slutligt omhändertagande till sådana EFTA-länder som också är parter i Baselkonventionen, export av avfall för återvinning och import av avfall till eller från länder som är parter i Baselkonventionen eller med vilka gemenskapen eller gemenskapen och dess medlemsstater eller enskilda medlemsstater har ingått avtal eller uppgörelser som uppfyller vissa villkor, liksom export och import av avfall för återvinning till eller från länder som omfattas av OECD-beslutet. Beträffande dessa exporter och importer inrättas ett system med anmälan till de behöriga avsändar- eller destinationsmyndigheterna, som är olika beroende på om det rör sig om avfall för slutligt omhändertagande eller avfall för återvinning.

9 Det framgår av handlingarna i målet att förordning nr 259/93 har sitt ursprung i ett förslag till rådets förordning (EEG) om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från gemenskapen, vilket kommissionen lade fram den 10 oktober 1990 (EGT nr C 289, s. 9, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). Kommissionens förslag följde på rådets uppmaning i resolutionen av den 7 maj 1990 om avfallspolitiken (EGT nr C 122, s. 2, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), i vilken rådet bland annat anmärkte att "avfallstransporterna bör minska till det minimum som krävs för att möjliggöra slutligt omhändertagande utan fara för miljön, och de bör kontrolleras på ett adekvat sätt" (sjunde övervägandet i ingressen).

10 Efter det yttrande som avgavs av Europaparlamentet den 12 mars 1992 (EGT nr C 94, s. 276, fransk version, vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) sedan detta hörts enligt artiklarna 100a och 113 i EEG-fördraget, vilka utgjorde den rättsliga grunden för kommissionens förslag, lade kommissionen den 23 mars 1992 fram ett ändrat förslag (EGT nr C 115, s. 4, fransk version, vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), som var grundat på samma artiklar i fördraget. Rådet kom senare fram till att den föreslagna förordningen måste grundas på artikel 130s i EEG-fördraget, som föreskriver att rådet enhälligt skall besluta i miljöfrågor, på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén, och begärde i en skrivelse av den 30 november 1992 ett yttrande av Europaparlamentet "om ändring av rättslig grund". Trots att Europaparlamentet i sitt yttrande av den 20 januari 1993 (EGT nr C 42, s. 82 , fransk version, vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) ifrågasatte att den av rådet valda rättsliga grunden var korrekt och i stället föreslog artiklarna 100a och 113 i fördraget, antog rådet

den 1 februari 1993 den ifrågasatta förordningen på grundval av artikel 130s i fördraget. Europaparlamentet väckte då förevarande talan om ogiltigförklaring.

11 Genom beslut av den 22 september 1993 godtog domstolens ordförande Spaniens ansökan om intervention till stöd för rådets yrkanden.

12 Till stöd för sin talan har Europaparlamentet anfört att avdelningarna II, IV, V och VI i den omtvistade förordningen har till mål och syfte att reglera rörligheten för avfall inom gemenskapen, respektive handeln med avfall mellan gemenskapen och tredje land och att förordningen därmed bör grundas på artiklarna 100a och 113 i fördraget, även om den också uppfyller miljöskyddskraven.

13 Rådet har med stöd av Spanien hävdat att den omtvistade förordningens mål är att genom reglering av avfallstransporterna bidra till skyddet av miljön och att den alltså faller enbart under artikel 130s i fördraget, även om den har vissa sidoeffekter på konkurrensvillkoren inom gemenskapen och villkoren för handeln med tredje land.

Talans upptagande till sakprövning

14 Inledningsvis skall det erinras om att Europaparlamentet enligt en fast rättspraxis (se bland annat dom av den 2 mars 1994 i målet C-316/91 parlamentet mot rådet, Rec. 1994, s. I-625, punkt 12) har rätt att väcka talan vid domstolen om ogiltigförklaring av rådets eller kommissionens rättsakter, på det villkoret att syftet med talan endast är att säkerställa att parlamentets befogenheter respekteras och att den grundas enbart på invändningar om åsidosättande av dessa.

15 Med tillämpning av dessa kriterier skall talan inte tas upp till prövning i den mån den grundas på att artikel 113 i fördraget inte tagits med som rättslig grund för den ifrågasatta förordningen. Vid den tidpunkt då förordningen antogs föreskrev inte artikel 113 någon form av deltagande från Europaparlamentets sida i utarbetandet av de rättsakter som nämns i den artikeln. Den omständigheten att artikeln inte tagits med som rättslig grund för den ifrågasatta förordningen kan därför inte utgöra ett åsidosättande av parlamentets befogenheter.

16 I den mån talan däremot gäller det faktum att den ifrågasatta förordningen grundar sig på artikel 130s i fördraget och inte på artikel 100a, går den ut på att visa att parlamentets befogenheter har åsidosatts genom valet av rättslig grund, och den kan därmed tas upp till sakprövning. Vid den tidpunkt förordningen antogs föreskrev nämligen artikel 130s i fördraget enbart att Europaparlamentet skulle höras, medan det enligt artikel 100a i fördraget krävdes att förfarandet för samarbete med denna institution skulle tillämpas.

Frågan om talan är välgrundad

17 Det framgår av domstolens fasta rättspraxis att valet av rättslig grund för en rättsakt inom ramen för kompetensfördelningen inom gemenskapen skall göras på grundval av objektiva faktorer som kan kontrolleras rättsligt. Sådana faktorer är bland annat rättsaktens mål och innehåll (se senast dom av den 17 mars 1993 i målet C-155/91, kommissionen mot rådet, Rec.1993, s. I-939).

18 Beträffande det mål som eftersträvas framgår det för det första, särskilt av de sjätte och nionde övervägandena i den omtvistade förordningens ingress, att det system som införs för att övervaka och kontrollera avfallstransporter mellan medlemsstaterna tar hänsyn till behovet att bevara, skydda och förbättra miljöns kvalitet och att det syftar till att göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda människors hälsa och miljön.

19 Vidare följer av de sjunde och tionde övervägandena att organisationen av övervakning och kontroll av avfallstransporter mellan medlemsstaterna ingår bland de samlade åtgärder som rådet vidtagit i fråga om avfallshantering, så som de bl.a. framgår av direktiv 91/156. Det sägs för övrigt i just det direktivet att avfallstransporterna bör minska och att medlemsstaterna får vidta de åtgärder som krävs inom ramen för de avfallsplaner som de har att upprätta.

20 Som domstolen konstaterade i ovannämnda dom, kommissionen mot rådet, punkterna 10, 14 och 15, syftar direktiv 91/156 enligt sitt mål och innehåll till att säkerställa omhändertagandet av såväl industriellt avfall som hushållsavfall i enlighet med miljöskyddskraven och kan inte anses ha som syfte att genomföra fri rörlighet för avfall inom gemenskapen, även om det medger att medlemsstaterna förhindrar transport av avfall som skall återvinnas eller

slutligt omhändertas, om transporten inte överensstämmer med medlemsstaternas avfallsplaner.

21 När det gäller den ifrågasatta förordningens innehåll bör det noteras att den föreskriver villkor för avfallstransporter mellan medlemsstaterna och vilka förfaranden som skall följas för att de skall tillåtas.

22 Alla dessa villkor och förfaranden har antagits i en strävan att säkerställa skyddet av miljön och med hänsyn tagen till miljöpolitikens mål, såsom principerna om närhet, om prioritering av återvinning och om tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationell nivå. Särskilt får medlemsstaterna möjlighet att för genomförandet av dessa principer vidta åtgärder för att helt eller delvis förbjuda eller systematiskt invända mot och hindra transporter av avfall som inte är förenliga med bestämmelserna i ovannämnda direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156.

23 Under dessa förhållanden måste det konstateras att den omtvistade förordningen ligger inom ramen för gemenskapens miljöpolitik och att den lika litet som direktiv 91/156 kan anses syfta till att genomföra fri rörlighet för avfall inom gemenskapen. Rådet gjorde alltså rätt i att utesluta artikel 100a i fördraget som rättslig grund för förordningen och i stället grunda den på artikel 130s i fördraget.

24 Denna slutsats påverkas inte av det faktum att den omtvistade förordningen genom att tillnärma villkoren för avfallstransporter får verkningar för dessa och därmed påverkar den inre marknadens funktion.

25 Det framgår nämligen av domstolens fasta rättspraxis (se bland annat ovannämnda dom, kommissionen mot rådet, punkt 19) att enbart det faktum att den inre marknadens upprättande eller funktion påverkas inte räcker för att artikel 100a i fördraget skall vara tillämplig och att åberopande av den artikeln som rättslig grund inte är berättigat om den rättsakt som skall antas endast har som sidoeffekt att harmonisera marknadsvillkoren inom gemenskapen.

26 Så förhåller det sig i förevarande fall. Som generaladvokaten påpekat i punkterna 44 och 45 i sitt förslag till avgörande, är förordningens syfte inte att definiera hur avfallet skall vara beskaffat för att få omsättas fritt på den inre marknaden, utan att tillhandahålla ett harmoniserat system av förfaranden genom vilka avfallstransporterna kan begränsas för att säkerställa skyddet av miljön.

27 Av det som sagts ovan följer att inte heller den invändningen kan godtas att den omtvistade förordningen är avsedd att ersätta och upphäva ovan nämnda direktiv 84/631, som i sin tur var grundad på artikel 100 i fördraget tillsammans med artikel 235.

28 Det faktum att den ifrågasatta förordningen skall ersätta en annan rättsakt som var grundad på artikel 100 i fördraget där det talas om tillnärmningen av sådana bestämmelser i medlemsstaternas lagstiftningar som direkt inverkar på den gemensamma marknadens upprättande eller funktion, innebär inte nödvändigtvis att förordningen måste grundas på den bestämmelsen eller på artikel 100a, som lades till i fördraget genom Europeiska enhetsakten och som föreskriver att åtgärder skall antas för tillnärmning av sådana bestämmelser i medlemsstaternas lagstiftningar som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera (beträffande artikel 235 i fördraget, se dom av den 27 september 1988 i mål 165/87, kommissionen mot rådet, Rec. s. 5545, punkt 17). Frågan vilken rättslig grund en rättsakt skall ha måste nämligen avgöras utifrån rättsaktens eget mål och innehåll.

29 Det framgår av samtliga ovanstående överväganden att talan skall ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

30 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Europaparlamentet har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna. I enlighet med artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall Spanien, som är intervenient i målet, bära sina egna kostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Sökandens talan ogillas.**

2) **Europaparlamentet skall ersätta rättegångskostnaderna. Spanien skall bära sina egna kostnader.**

Due	Díez de Velasco	Edward
Kakouris	Joliet	Schockweiler
Rodríguez Iglesias	Kapteyn	Murray

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 28 juni 1994.

R. Grass
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande