DOMSTOLENS DOM
17. marts 1993 *

I sag C-155/91,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Rolf Wägenbaur og Ingolf Pernice, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Roberto Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

støttet af

Europa-Parlamentet ved juridisk konsulent Jorge Campinos, bistået af Kieran Bradley, Parlamentets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,

intervenient,

mod

Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved direktør Arthur Alan Dashwood og ekspeditionssekretær Jill Aussant, begge Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos chefen for Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, Jörg Käser, 100, boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Kongeriget Spanien ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria Alberto José Navarro Gonzáles og Abogado del Estado ante el Tribunal de Justicia Antonio Hernández-Mora, som befuldmægtigede, og

* Processprog: fransk.

med valgt adresse i Luxembourg på Den Spanske Ambassade, 4-6, boulevard Emanuel Servais,

intervenient,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald (EFT L 78, s. 32),

har

DOMSTOLEN

sammensat præsidenten, O. Due, afdelingsformændene C.N. Kakouris, M. Zuleeg og J.L. Murray samt dommerne G.F. Mancini, R. Joliet, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Diez de Velasco og P.J.G. Kapteyn,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 25. november 1992,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 1. december 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 11. juni 1991 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald (EFT L 78, s. 32).

2 Ved direktiv 75/442 blev der på fællesskabsplan indført en række bestemmelser vedrørende bortskaffelse af affald. For at udnytte erfaringerne i forbindelse med medlemsstaternes anvendelse af dette direktiv fremsatte Kommissionen den 16. august 1988 et forslag til udstedelse af direktiv 91/156. Kommissionen angav traktatens artikel 100 A som hjemmel. Rådet fastlagde dog en fælles holdning, hvorefter grundlaget for det fremtidige direktiv skulle være traktatens artikel 130 S. På trods af indsigelser fra Europa-Parlamentet, der, efter at være blevet hørt af Rådet i medfør af artikel 130 S, fandt den af Kommissionen angivne hjemmel korrekt, udstedte Rådet direktivet under henvisning til traktatens artikel 130 S.

3 Til støtte for sin påstand har Kommissionen fremsat ét anbringende, hvorved det gøres gældende, at den valgte hjemmel for det omtvistede direktiv er fejlagtig. Parlamentet, der har interveneret i sagen til støtte for Kommissionens påstand, har endvidere nedlagt påstand om annullation af den nye artikel 18 i direktivet om affald.

4 Hvad nærmere angår sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Hjemmelsspørgsmålet

5 Kommissionen, støttet af Europa-Parlamentet, har i det væsentlige gjort gældende, at det anfægtede direktiv er en retsakt, der vedrører såvel miljøbeskyttelse som det indre markeds oprettelse og funktion. Det burde derfor have været udstedt alene på grundlag af traktatens artikel 100 A, således som det var tilfældet med direktivet om affald fra titandioxidindustrien, der var genstand for dommen af 11. juni 1991 (sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2867, herefter benævnt »titandioxid-dommen«).

6 Rådet har heroverfor gjort gældende, at traktatens artikel 130 S udgør den korrekte hjemmel for direktiv 91/156, der efter sit formål og indhold i det væsentlige vedrører beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet.

7 Det fremgår af en nu fast retspraksis, 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 7.7.1992, sag C-295/90, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4193, præmis 13).

8 Hvad angår det formål, der forfølges med direktiv 91/156, anføres det i fjerde, sjette, syvende og niende betragtning til direktivet, at medlemsstaterne for at nå et højt miljøbeskyttelsesniveau bør træffe foranstaltninger til at begrænse affaldsproduktionen og til at fremme genvinding af affald og genbrug heraf som råmaterialer, og at medlemsstaterne bør være i stand til selv at bortskaffe eget affald og til at begrænse transport heraf.

9 Med hensyn til direktivets indhold bemærkes, at dette forpligter medlemsstaterne især til at fremme forhindring eller nedbringelse af affaldsproduktionen samt nyttiggørelse og bortskaffelse af affald uden fare for menneskers sundhed og miljøet og til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald (artikel 3 og 4). Medlemsstaterne er i henhold til direktivet således forpligtet til at oprette et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter, hvorved såvel Fællesskabet som helhed som hver enkelt medlemsstat sættes i stand til selv at bortskaffe eget affald på et af de nærmeste anlæg (artikel 5). For at føre disse målsætninger ud i livet skal medlemsstaterne udarbejde planer for håndtering af affald, og de kan forbyde transport af affald, som ikke er i overensstemmelse med disse planer (artikel 7). Endelig er medlemsstaterne efter direktivet forpligtet til at indføre ordninger, hvorefter der for virksomheder og anlæg, som bortskaffer affald, skal gælde regler om tilladelser, registrering og kontrol (artikel 9-14), ligesom direktivet med hensyn til spørgsmålet om bortskaffelse af affald bekræfter princippet om, at »forureneren betaler«, jf. traktatens artikel 130 R, stk. 2 (artikel 15).

10 Det fremgår af det ovennævnte, at det anfægtede direktiv efter sit formål og indhold skal sikre, at affald — uanset om der er tale om industri- eller husholdningsaffald — behandles på en sådan måde, at hensynet til beskyttelsen af miljøet tilgodeses.

11 Kommissionen har imidlertid yderligere anført, at direktivet gennemfører princippet om fri bevægelighed for så vidt angår affald bestemt til nyttiggørelse, ligesom den frie bevægelighed for affald bestemt til bortskaffelse underkastes betingelser, der er i overensstemmelse med det indre marked.

12 Der må gives Kommissionen medhold i, at affald, uanset om det kan genbruges, er varer, hvis bevægelighed i henhold til traktatens artikel 30 i princippet ikke må hindres (Domstolens dom af 9.7.1992, sag C-2/90, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 4431, præmis 28).

13 Domstolen har imidlertid fastslået, at for så vidt angår affald kan tvingende miljøbeskyttelseshensyn begrunde undtagelser fra princippet om fri bevægelighed. Domstolen har i denne sammenhæng henvist til, at princippet om udbedring af miljøskader fortrinsvis ved kilden — et princip, som med hensyn til Fællesskabets foranstaltninger på miljøområdet er fastsat i traktatens artikel 130 R, stk. 2 — indebærer, at det er hver enkelt region, kommune eller anden form for lokal enhed, der skal træffe passende foranstaltninger med henblik på at kunne modtage, behandle og bortskaffe eget affald. Affaldet skal således bortskaffes nærmest muligt det sted, hvor det produceres, således at transporten af det begrænses i videst muligt omfang (dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, jf. ovenfor, præmis 34).

14 Det er disse retningslinjer, som direktivet har til formål at føre ud i livet. Direktivet knæsætter, jf. herved artikel 5, princippet om, at affald skal bortskaffes nærmest muligt det sted, hvor det produceres, med henblik på i videst muligt omfang at sikre, at hver medlemsstat sørger for bortskaffelse af eget affald. Endvidere kan medlemsstaterne efter direktivets artikel 7 forhindre transport af affald bestemt til nyttiggørelse eller bortskaffelse, såfremt en sådan transport ikke er i overensstemmelse med deres planer for håndtering af affald.

15 Under disse omstændigheder kan det ikke antages, at direktiv 91/156 har til formål at gennemføre den frie bevægelighed for affald inden for Fællesskabet, hvilket Kommissionen da også har erkendt under den mundtlige forhandling.

16 Kommissionen har herudover gjort gældende, at direktivet vil medføre en tilnærmelse af lovgivningerne, idet der ved artikel 1 indføres en fælles og ensartet definition af affald og af hertil knyttet virksomhed. Kommissionen henviser herved navnlig til femte betragtning til det anfægtede direktiv, hvori det anføres, at indbyrdes afvigelser mellem medlemsstaternes lovgivning om bortskaffelse og nyttiggørelse af affald kan påvirke miljøkvaliteten og det indre markeds funktion.

17 Endelig har Kommissionen gjort gældende, at det anfægtede direktiv tillige bidrager til harmoniseringen af konkurrencevilkårene, såvel for den industrielle produktion som for virksomhed til bortskaffelse af affald. Kommissionen anfører herved, at direktivet i et vist omfang medfører et bortfald af de fordele, som industrivirksomhederne i nogle medlemsstater har med hensyn til produktionsomkostninger som følge af mere lempelige ordninger vedrørende behandling af affald end i andre medlemsstater. Således er bestemmelsen i artikel 4 om, at affald skal nyttiggøres og bortskaffes, uden at der »skabes risiko for hverken vand, luft eller jord, eller for fauna og flora«, tilstrækkelig præcis — såfremt medlemsstaterne gennemfører den loyalt — til at sikre, at byrderne for de erhvervsdrivende fremover i vidt omfang vil være de samme i samtlige medlemsstater.

18 Det må utvivlsomt medgives, at visse af bestemmelserne i direktivet, herunder navnlig bestemmelserne om definitioner i artikel 1, har betydning for det indre markeds funktion.

19 I modsætning til det af Kommissionen anførte er den omstændighed, at en retsakt har betydning for det indre markeds oprettelse og funktion, imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelig til, at traktatens artikel 100 A finder anvendelse. Det fremgår således af Domstolens praksis, at der ikke kan ske nogen anvendelse af artikel 100 A, såfremt den retsakt, der skal udstedes, kun accessorisk medfører en harmonisering af vilkårene på markedet inden for Fællesskabet (dom af 4.10.1991, sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4529, præmis 17).

20 Dette er tilfældet her. Hovedformålet med den i direktivets artikel 1 forudsatte harmonisering er ud fra hensynet til at beskytte miljøet at sikre en effektiv behandling

af affald i Fællesskabet, uanset dets oprindelse, og denne harmonisering har kun accessorisk betydning for konkurrence- og samhandelsvilkårene. Direktivet adskiller sig herved fra Rådets direktiv 89/428/EØF af 21. juni 1989 om fastsættelse af nærmere regler for indbyrdes tilnærmelse af programmer for nedbringelse af forureningen fra affald fra titandioxidindustrien med henblik på at bringe den til ophør (EFT L 201, s. 56), som var genstand for »titandioxid-dommen«, jf. ovenfor, og hvis formål er en indbyrdes tilnærmelse af de nationale bestemmelser, der har betydning for produktionsvilkårene inden for en bestemt industrisektor, med henblik på at fjerne konkurrencefordrejning inden for denne.

21 Det må herefter lægges til grund, at det anfægtede direktiv er blevet gyldigt udstedt på grundlag af traktatens artikel 130 S. Anbringendet om, at der er foretaget et fejlagtigt valg med hensyn til hjemmelen for direktivet, må følgelig forkastes.

Direktivets artikel 18

22 Parlamentet har nedlagt påstand om annullation af artikel 18 i direktivet om affald, som indsat ved direktiv 91/156, med den begrundelse, at den ved denne bestemmelse indførte udvalgsprocedure strider mod traktaten.

23 I henhold til artikel 37, stk. 3, i statutten for Domstolen kan påstandene i en begæring om intervention kun gå ud på at understøtte en af parternes påstande.

24 Det bemærkes, at Kommissionen har nedlagt påstand om annullation af direktiv 91/156, men at Parlamentets påstand om annullation af den nye artikel 18 i direktivet om affald er begrundet i hensyn, der er ganske uden sammenhæng med dem, som Kommissionen har henvist til. Parlamentets påstand kan derfor ikke anses for at have samme genstand som Kommissionens, hvorfor den ikke kan tages i betragtning.

25 Sagsøgte vil herefter være at frifinde.

Sagens omkostninger

26 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger. Kongeriget Spanien og Europa-Parlamentet bør dog bære deres egne omkostninger, jf. procesreglementets artikel 69, stk. 4.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

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

Due Kakouris Zuleeg Murray

Mancini Joliet Schockweiler

Moitinho de Almeida Grévisse Diez de Velasco Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. marts 1993.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident