ges — anses for varer, hvis bevægelighed i henhold til traktatens artikel 30 i princippet ikke må hindres, men direktiv 91/156 har ikke til formål at gennemføre den frie bevægelighed for disse former for varer, idet direktivet tværtimod tilsigter at virkeliggøre 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. Direktiv 91/156 må derfor anses for gyldigt udstedt på grundlag af traktatens artikel 130 S.

Den omstændighed, at visse af direktivets bestemmelser har betydning for det indre markeds funktion, er ikke tilstrækkelig til, at traktatens artikel 100 A finder anvendelse. Der kan ikke ske nogen anvendelse af artikel 100 A, såfremt den retsakt, der skal udstedes, således som det var tilfældet med direktiv 91/156, kun accessorisk medfører en harmonisering af vilkårene på markedet inden for Fællesskabet.

3. I henhold til artikel 37, stk. 3, i EØF-statutten for Domstolen kan påstandene i en begæring om intervention kun gå ud på at understøtte en af parternes påstande. Dette krav er ikke opfyldt, såfremt en intervenients påstande adskiller sig fra den parts påstande, som herved angiveligt støttes, og hvorved den pågældende retsakt som helhed påstås annulleret, således at intervenientens påstande er begrundet i hensyn, der er ganske uden sammenhæng med dem, som vedkommende part har henvist til, og kun tilsigter at opnå en annullation af en af bestemmelserne i den anfægtede retsakt.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-155/91 *

I — Faktiske omstændigheder

1. Det første skridt til iværksættelse af en fællesskabspolitik for så vidt angår affald er indeholdt i den erklæring vedrørende et handlingsprogram for De Europæiske Fællesskaber på miljøområdet, som Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, vedtog den 22. november 1973 (EFT C 112, s. 1). De pågældende foranstaltninger skulle bl.a. omfatte foranstaltninger vedrørende industrielt affald og »reststoffer fra forbrugssektoren«. Den 15. juli 1975 udstedte Rådet under henvisning til EØF-traktatens artikel 100 og 235 direktiv 75/442/EØF om affald (EFT L 194, s. 39).

På grundlag af erfaringerne i forbindelse med medlemsstaternes anvendelse af dette

* Processprog: fransk.

direktiv forelagde Kommissionen den 16. august 1988 Rådet et forslag til direktiv på grundlag af traktatens artikel 100 A om ændring af direktivet fra 1975 (EFT C 295, s. 3). Den 25. maj 1989 godkendte Europa-Parlamentet Kommissionens forslag med forbehold af en række ændringer heri, som Parlamentet ønskede gennemført (EFT C 158, s. 232). Den 23. november 1989 ændrede Kommissionen sit forslag under hensyntagen til Parlamentets udtalelse (EFT C 326, s. 6). Efter at have fastlagt en »fælles holdning« hørte Rådet ved skrivelse af 9. juli 1990 Parlamentet om spørgsmålet, hvorvidt valget af traktatens artikel 130 S som hjemmel for det påtænkte direktiv måtte antages at være korrekt. I en beslutning af 22. februar 1991 anfægtede Parlamentet relevansen af det af Rådet foreslåede retsgrundlag og gjorde den opfattelse gældende, at direktivet burde udstedes på grundlag af traktatens artikel 100 A (EFT C 72, s. 232). Den 18. marts 1991 udstedte Rådet direktiv 91/156/EØF om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald (EFT L 78, s. 32) under fastholdelse af traktatens artikel 130 S som hjemmel i stedet for artikel 100 A, således som Kommissionen havde foreslået.

2. Direktivet om affald, som ændret, fastlægger i artikel 1 en række fælles definitioner af nogle grundlæggende begreber, herunder begreberne affald, bortskaffelse og nyttiggørelse. Artikel 2 indeholder herefter bestemmelse om direktivets anvendelsesområde, idet spørgsmålet om håndtering af visse kategorier af affald dog i henhold til artikel 2 kan reguleres i særdirektiver.

I henhold til artikel 3 skal medlemsstaterne træffe passende foranstaltninger til at fremme, for det første forhindring eller nedbringelse af affaldsproduktionen og af affaldets skadevirkninger, og for det andet nyttiggørelse af affald eller anvendelse af affald som energikilde.

Artikel 4 opstiller en forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affald nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet. Medlemsstaterne skal desuden træffe de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse affald.

I henhold til artikel 5, stk. 1, skal medlemsstaterne i samarbejde med andre medlemsstater, når dette viser sig nødvendigt eller hensigtsmæssigt, træffe egnede foranstaltninger med henblik på oprettelsen af et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter, hvorved der tages hensyn til den bedste teknologi, der er til rådighed, og som ikke medfører uforholdsmæssigt store omkostninger. Dette net skal sætte Fællesskabet som helhed i stand til selv at bortskaffe sit affald og gøre det muligt for de enkelte medlemsstater hver især at nå dette mål under hensyn til de geografiske forhold eller behovet for særlige faciliteter til bestemte typer affald. I henhold til artikel 5, stk. 2, skal det i stk. 1 omhandlede net endvidere muliggøre bortskaffelse af affald på et af de nærmeste egnede anlæg under anvendelse af de mest hensigtsmæssige metoder og teknologier til sikring af et højt beskyttelsesniveau for miljøet og folkesundheden.

I henhold til artikel 7 skal de kompetente myndigheder med henblik på virkeliggørelsen af de i artikel 3, 4 og 5 fastlagte målsætninger udarbejde en eller flere planer for håndtering af affald. Medlemsstaterne skal herved i givet fald samarbejde med de øvrige medlemsstater og Kommissionen. De skal give Kommissionen meddelelse herom. Medlemsstaterne kan træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at hindre transport af affald, som ikke er i overensstemmelse med deres planer for affaldshåndtering. De skal underrette Kommissionen og de øvrige medlemsstater om sådanne foranstaltninger.

Direktivet opstiller endvidere en forpligtelse for medlemsstaterne til at drage omsorg for, at anlæg og virksomheder, som varetager behandling af affald, herunder i form af nyttiggørelse, er underlagt en ordning, hvorefter der skal opnås en tilladelse, idet anlæg og virksomheder, der selv varetager bortskaffelse af eget affald eller nyttiggør affald, dog på nærmere angivne vilkår kan fritages fra dette krav (artikel 9-11). Anlæg og virksomheder, der som erhvervsmæssig aktivitet varetager indsamling og transport af affald, skal som et mindstekrav være registreret hos de kompetente myndigheder, og enhver sådan aktivitet skal være underlagt en regelmæssig kontrol (artikel 13), mens alene anlæg og virksomheder, der varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, skal føre et register med angivelse af affaldets mængde, art og oprindelse samt over andre forhold i forbindelse med deres aktivitet (artikel 14).

Artikel 18 indeholder bestemmelse om, at Kommissionen med hensyn til visse gennemførelsesforanstaltninger bistås af et udvalg, hvis virksomhed svarer til reglerne efter procedure III, variant a), i Rådets afgørelse 87/373/EØF af 13. juli 1987 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 197, s. 33).

Endelig er der til direktivet knyttet nogle bilag, der angår affaldskategorier og bortskaffelses- og nyttiggørelsesformer.

II — Skriftlig forhandling og parternes påstande

1. Kommissionens stævning i sagen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 11. juni 1991.

2. Ved kendelser af henholdsvis 30. september og 5. november 1991 har Domstolen taget nogle begæringer fra Kongeriget Spanien og Europa-Parlamentet om at måtte intervenere til støtte for henholdsvis Rådets og Kommissionens påstande til følge.

3. *Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

— Rådets direktiv 91/156 af 18. marts 1991 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald annulleres.

— Der træffes bestemmelse om, at direktivets retsvirkninger skal stå ved magt, indtil Rådet har udstedt et direktiv, der er i overensstemmelse med Domstolens dom i sagen.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Europa-Parlamentet har som intervenient nedlagt følgende påstande:

— Direktiv 91/156 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald annulleres, for så vidt det er udstedt på et fejlagtigt retligt grundlag.

— Artikel 18, som indsat ved artikel 1 i direktiv 91/156, annulleres, for så vidt den herved indførte udvalgsprocedure strider mod traktaten.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kongeriget Spanien har som intervenient nedlagt følgende påstande:

— Rådet frifindes i den af Kommissionen anlagte sag, hvori denne har nedlagt påstand om annullation af direktiv 91/156.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder intervenientens.

4. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

III — Parternes anbringender og argumenter

1. *Kommissionen* har gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter i EØF-traktaten derved, at direktiv 91/156 er blevet udstedt på grundlag af traktatens artikel 130 S i stedet for artikel 100 A.

Kommissionen anfører herved, at artikel 100 A foreskriver, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, i samarbejde med Europa-Parlamentet og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg, mens artikel 130 S foreskriver, at Rådet træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg. Tvisten med hensyn til retsgrundlaget er derfor ikke af rent formel natur, eftersom artikel 100 A og artikel 130 S indeholder forskellige regler med hensyn til Rådets beslutningsproces og Europa-Parlamentets deltagelse heri.

a) Kriterierne for, hvad der er den korrekte hjemmel for en fællesskabsretsakt

Kommissionen har herom gjort gældende, at det fremgår af Domstolens faste praksis (dom af 29.3.1990, sag C-62/88, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 1527, præmis 13, og af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, den såkaldte »titandioxid-dom«, Sml. I, s. 2867, præmis 10), at valget af hjemmel for en retsakt skal ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage

en domstolskontrol. Det er således ikke den væsentligste målsætning med en retsakt, der er afgørende for valget af hjemmel — et kriterium, i forbindelse med hvilket der altid vil være tale om en subjektiv vurdering — men først og fremmest retsaktens genstand, dvs. dens indhold og retsvirkninger i henseende til specificiteten af de pågældende traktatbestemmelser. Det er derfor ikke relevant at inddrage spørgsmålet om, hvad det omtvistede direktivs væsentligste målsætning er.

b) Forholdet mellem artikel 100 A og artikel 130 S

Kommissionen gør herefter gældende, at formålet med artikel 100 A er at skabe et tilstrækkeligt og effektivt middel for Fællesskabet til at virkeliggøre målsætningen med artikel 8 A. Ud over særlige procedurebestemmelser fastlægger artikel 100 A således særlige materielle betingelser i forbindelse med den harmonisering af lovgivningerne, som i det nævnte øjemed skal gennemføres:

— Harmoniseringen skal bygge på et højt beskyttelsesniveau hvad angår de nationale bestemmelser, der tilgodeser hensyn af ikke-økonomisk art, som i givet fald kan begrunde opretholdelsen af hindringer for samhandelen mellem medlemsstaterne, eller som kan give anledning til konkurrencefordrejning, idet der herved ikke mindst er tale om hensynet til beskyttelsen af miljøet (stk. 3).

— En medlemsstat har kun begrænsede muligheder for at anvende strengere normer, hvilket skyldes, at det indre markeds funktion ikke må bringes i fare, således at de nationale bestemmelser skal være begrundet i »vigtige« behov, og idet der herved gælder en procedure, hvorefter Kommissionen, og i givet fald Domstolen, kan gribe ind (stk. 4).

Kommissionen anfører, at artikel 100 A — ved den balance, som bestemmelsen er udtryk for, og som gør det muligt at forlige henholdsvis hensynet til beskyttelsen af miljøet og hensynet til oprettelsen af det indre marked — er trådt i stedet for artikel 100 eller i givet fald artikel 100 og artikel 235, som Rådet før ikrafttrædelsen af den europæiske fælles akt anvendte som hjemmel for lovgivning af den omhandlede art. Den udtrykkelige henvisning til miljøet i artikel 100 A, stk. 3, betegner blot en mere konkret og håndfast udmøntning — med henblik på at sikre dets effektive anvendelse — af det i artikel 130 R, stk. 2, fastlagte generelle princip, hvorefter der ved alle Fællesskabets foranstaltninger skal tages hensyn til beskyttelsen af miljøet.

Hvad derimod angår artikel 130 S er formålet med denne bestemmelse, at Fællesskabet tillægges en udtrykkelig, subsidiær kompetence for så vidt angår andre foranstaltninger på fællesskabsplan, der henhører under miljøpolitikken. Dette fremgår allerede åbenbart af affattelsen af bestemmelsen. Denne opstiller ikke nogen forpligtelse for Rådet til at gennemføre nærmere angivne foranstaltninger eller til at virkeliggøre en bestemt målsætning, men overlader det til Rådets skøn at afgøre, hvorvidt der er behov for en foranstaltning, og i givet fald hvilken. Endvidere fastlægger artikel 130 R og 130 T de nærmere vilkår i forbindelse med sådanne foranstaltninger og opstiller begrænsninger med

hensyn til deres retsvirkninger. Navnlig to bestemmelser er herved af særlig betydning:

— Artikel 130 R, stk. 4, første punktum, hvorefter Fællesskabets virke er underlagt subsidiaritetsprincippet.

Fællesskabet handler på miljøområdet i det omfang, de fastlagte målsætninger kan virkeliggøres bedre på fællesskabsplan end på rent nationalt plan. Det er herved åbenbart, at dette spørgsmål er ganske irrelevant i ethvert tilfælde, hvor formålet er at indføre vilkår af den art, som kendetegner et indre marked uden grænser og uden konkurrencefordrejning.

— Artikel 130 T, der indeholder hjemmel for medlemsstaterne til på områder, der er omfattet af en fællesskabslovgivning efter artikel 130 S, at opretholde eller indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger, forudsat disse er forenelige med traktaten, idet dette dog ikke kan gælde retsakter om harmonisering af lovgivningerne, som har til formål at sikre det indre markeds oprettelse og funktion.

Kommissionen gør på dette grundlag gældende, at artikel 100 A udgør en særlig hjemmel i forhold til artikel 130 S, for enhver retsakt, der har tilknytning til spørgsmålet om beskyttelsen af miljøet, og som samtidig er et led i det indre markeds oprettelse og funktion, uanset den »væsentligste målsætning«, som man vil kunne tillægge retsakten. Har en retsakt betydning for det indre markeds oprettelse og funktion, er dette i sig selv tilstrækkeligt til, at artikel 100 A finder anvendelse. Det er i sidste instans et direktivs virkninger, der betinger en anvendelse af artikel 100 A som hjemmel for den pågældende retsakt, når denne — uanset de øvrige målsætninger med den — vedrører det indre marked.

c) Analyse af direktiv 91/156

Kommissionen gør herefter gældende, at direktiv 91/156 opfylder betingelserne i henhold til traktatens artikel 100 A. Kommissionen anfører, at tre kriterier skal være opfyldt for, at en fællesskabsforanstaltning med tilknytning til spørgsmålet om beskyttelsen af miljøet er omfattet af traktatens artikel 100 A. Nærmere bestemt er det en forudsætning,

— at der er tale om en foranstaltning, som tilsigter at gennemføre en harmonisering af de nationale bestemmelser

— at foranstaltningen efter sin genstand bidrager til at sikre det indre markeds oprettelse eller funktion

— at der ikke findes nogen mere specifikke hjemmelsbestemmelser vedrørende det indre marked.

Hvad angår det første kriterium indføres der ved direktivet ensartede og enkelte definitio-

ner af affald og af virksomhed i forbindelse hermed (producent, indehaver, håndtering, bortskaffelse, nyttiggørelse, indsamling), som er gældende for samtlige medlemsstater. Ud over denne harmonisering, der kan få en direkte betydning for produkternes bevægelighed (varer/affald), opstiller direktivet fælles regler vedrørende vilkårene for industriel fremstilling, behandling af affald og navnlig transport af affald. Efter sit indhold bidrager direktivet dermed dels til en indbyrdes tilnærmelse af konkurrencevilkårene, dels til en ophævelse af hindringerne for samhandelen mellem medlemsstaterne, dvs. de to forhold, der er kendetegnende for det indre marked.

Hvad nærmere angår den indbyrdes tilnærmelse af konkurrencevilkårene henviser Kommissionen navnlig til medlemsstaternes forpligtelse til at træffe passende foranstaltninger for at fremme forhindring eller nedbringelse af affaldsproduktionen [artikel 3, stk. 1, litra a)] og til at træffe de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald (artikel 4, andet afsnit), hvilket udelukker, at industrien i en medlemsstat kan drage fordel af produktionsomkostningsniveauet af den ene grund, at den i medlemsstaten gældende ordning vedrørende behandling af affald er mindre vidtgående. Direktivets harmoniseringsvirkning på konkurrencevilkårene for industrien i de forskellige medlemsstater understreges af, at det i henhold til artikel 15 er indehaveren eller producenten af det produkt, som affaldet hidrører fra, der skal bære omkostningerne ved bortskaffelsen.

Det bør endvidere fremhæves, at med henblik på at gøre den harmonisering, der følger af forpligtelsen efter direktivets artikel 4, første afsnit, til at sikre, at affald nyttiggøres eller bortskaffes uden fare for menneskers sundhed og uden skade for miljøet, mere konkret, opstiller direktivet et krav om, at virksomhed i form af behandling af affald skal være underlagt en ordning, hvorefter der skal opnås en tilladelse (artikel 9).

Hvad angår spørgsmålet om ophævelse af hindringerne for samhandelen mellem medlemsstaterne er det åbenbart, at formålet med direktivet ikke er at fremme transport af affald inden for Fællesskabet. Direktivet tilsigter tværtimod at begrænse transport af affald i det omfang, dette er nødvendigt af hensyn til beskyttelsen af miljøet og forenеligt med forpligtelsen til at gennemføre det indre marked. Dette er årsagen til, at direktivet sondrer mellem på den ene side affald, der kan genanvendes, og på den anden side de vilkår, der skal gælde for bortskaffelse af affald.

Alle former for affald og spørgsmålet om behandling heraf er omfattet af medlemsstaternes forpligtelse til at udarbejde planer for håndtering af affald, i givet fald i samarbejde med de øvrige medlemsstater og Kommissionen (artikel 7, stk. 1 og 2). Det er udelukkende affald bestemt til bortskaffelse, der er genstand for særlige bestemmelser, hvorefter der gælder begrænsninger med hensyn til transport (artikel 7, stk. 3).

Hvad nærmere angår sidstnævnte form for affald må der lægges vægt på medlemsstaternes forpligtelse til at oprette integrerede og tilstrækkelige net af bortskaffelsesfaciliteter, som gør det muligt at bortskaffe affald på et af de nærmeste anlæg (artikel 5). Netop i

kraft af harmoniseringsreglerne vedrørende disse anlæg vil direktivet kunne sikre, at transport af affald begrænses mest muligt på de vilkår, der er kendetegnende for et virkeligt indre marked.

Hvad derimod angår affald, der kan genbruges eller nyttiggøres, hvorved direktivet, bortset fra bestemmelserne i artikel 3, stk. 1, litra b), ikke indeholder særlige regler, ville det stride mod direktivets målsætninger at begrænse transport af affald til det nyttiggørelsesanlæg, der, når henses til transportomkostningerne, kan tilbyde de mest fordelagtige vilkår.

På trods af de af dets målsætninger, der har tilknytning til spørgsmålet om beskyttelsen af miljøet, angår direktivet derfor det indre markeds oprettelse og funktion, når henses til de særlige forhold, der i økonomisk henseende kendetegner affald.

Endelig anfører Kommissionen, at artikel 130 S blot er en bestemmelse, som supplerer de midler, der står til Fællesskabets rådighed med henblik på gennemførelse af foranstaltninger, som ingen andre bestemmelser i traktaten hjemler. Udtrykket i artikel 130 R, stk. 1 — »Fællesskabets virke på miljøområdet« — kan derfor ikke sidestilles med en fælles politik, hvis retlige grundlag er udtryk for »lex specialis« i forhold til artikel 100 A.

Sammenfattende gør Kommissionen gældende, at direktivet generelt og med forbehold af særlige bestemmelser i andre direktiver vedrørende farligt affald gennemfører princippet om fri bevægelighed for affald bestemt til nyttiggørelse og fastlægger vilkår for transport af affald bestemt til bortskaffelse, som er i overensstemmelse med det indre marked. Disse foranstaltninger er som helhed baseret på en harmonisering af de nationale bestemmelser vedrørende vilkårene for behandling af affald, hvorved der sker en fjernelse af konkurrencefordrejningen på det indre marked. Følgelig er det kun artikel 100 A, der kan være hjemmel for direktivet.

d) Retsvirkningerne af en annullation

Når henses til, at en annullation af direktivet vil kunne medføre en betydelig risiko for en svækkelse af retssikkerheden, såvel hvad angår de medlemsstater, der vil gennemføre direktivet i national ret, som hvad angår de erhvervsdrivende, der i forventning om en sådan gennemførelse allerede nu må træffe forholdsregler, bl.a. med hensyn til deres investeringsplaner, bør Domstolen på grundlag af en analog anvendelse af artikel 174, stk. 2, træffe bestemmelse om, at det annullerede direktivs retsvirkninger skal stå ved magt.

2. *Europa-Parlamentet* har i første række gjort gældende, at den rette hjemmel for en retsakt ifølge Domstolens praksis afhænger af retsaktens indhold og formål, og at Rådet ikke kan basere sit valg af hjemmel på en subjektiv vurdering, hvorefter en af den pågældende retsakts målsætninger er vigtigere, eller »den væsentligste«, i forhold til den eller de andre målsætninger.

Materielt angår direktivets bestemmelser både spørgsmålet om håndtering af affald inden for Fællesskabet og spørgsmålet om miljøbeskyttelse. Det er f.eks. åbenbart, at udviklingen af »rene« teknologier og af produkter, der i mindst mulig udstrækning bidrager til at øge affaldsmængden eller skadevirkningerne af affald, har betydelig indvirkning på de konkurrencevilkår, som den industrielle fremstilling er underlagt, og dermed på det indre markeds oprettelse og funktion. Det er ligeledes åbenbart, at de pågældende foranstaltninger skal bidrage til at nedbringe eller fjerne den forurening, der hidrører fra affald, som er et resultat af industrielle fremstillingsmetoder. Efter sit indhold angår direktivet derfor ikke alene spørgsmålet om miljøbeskyttelse, men også det indre markeds oprettelse og funktion.

Hvad nærmere angår målsætningerne med det omtvistede direktiv har Rådet ved det i ottende betragtning til dette anførte erkendt, at direktivet har flere målsætninger, uden der dog er nogen nærmere angivelse af, hvilken målsætning der er den vigtigste. Direktivet forfølger på en måde, der ikke kan udsondres, »indre markeds-målsætninger«, dvs. en forbedring af konkurrencevilkårene, det indre markeds oprettelse og funktion for så vidt angår affald og en bedre miljøbeskyttelse. Under disse omstændigheder må det omtvistede direktiv være omfattet af anvendelsesområdet for artikel 100 A.

For det andet har Parlamentet gjort gældende, at proceduren i artikel 18 i direktivet om affald, som ændret, er uforenelig med traktaten. Parlamentet anfører herved, at Kommissionen i sit oprindelige forslag til direktivet (EFT 1988 C 295, s. 3) ønskede, at de ændringer, der ville være nødvendige for at tilpasse det påtænkte direktiv til den videnskabelige og tekniske udvikling, skulle vedtages efter en procedure med inddragelse af et rådgivende udvalg (procedure I i afgørelse 87/373). Da Parlamentet den 25. maj 1989 vedtog sin udtalelse vedrørende dette forslag, godkendte det den foreslåede procedure med inddragelse af et rådgivende udvalg (EFT C 158, s. 232). I forbindelse med sin stillingtagen i februar 1991 vedrørende spørgsmålet om ændringen med hensyn til hjemmel undlod Parlamentet derimod at udtale sig om den udvalgsprocedure [procedure III, variant a), i afgørelse 87/373], som Rådet ville træffe bestemmelse om.

Ved at udstede direktiv 91/156 på grundlag af artikel 130 S i stedet for på grundlag af artikel 100 A fratog Rådet Parlamentet muligheden for i anden omgang at udtale sig om ændringen med hensyn til udvalgsproceduren, jf. artikel 18 i direktivet, som ændret. En sådan handlemåde strider mod de væsentlige formkrav, der skal iagttages i forbindelse med udstedelsen af et sådant direktiv, idet samarbejdsproceduren i artikel 100 A ikke blev anvendt. Dette anbringende er et led i anbringendet vedrørende hjemmelen for direktivet.

Parlamentet fremhæver herved, at det ikke gør gældende, at artikel 18 strider mod afgørelse 87/373. Udvalgsproceduren i artikel 18 er imidlertid ikke forenelig med traktatens artikel 145, tredje led, hvorefter Rådet »i særlige tilfælde [kan] forbeholde sig retten til selv direkte at udøve gennemførelsesbeføjelser«. Det gælder herved for det første, at et

udvalg som omhandlet hverken er udtrykkeligt hjemlet i traktaten eller foreneligt med dennes institutionelle struktur. Selv om udvalget ikke vil kunne fastsætte gennemførelsesforanstaltninger, vil det ikke desto mindre kunne forhindre Kommissionen i at gøre dette. Rådet kan imidlertid kun forbeholde sig ret til selv at udøve gennemførelsesbeføjelser, og en delegation heraf til et andet organ er udtryk for en tilsidesættelse af traktatens artikel 4. For det andet begrænser proceduren i artikel 18 ikke udvalgets beføjelser til særlige tilfælde. For det tredje er der ikke til udvalgsproceduren knyttet en mulighed for en domstolskontrol for så vidt angår beslutningen om en overladelse af Rådets gennemførelsesbeføjelser, hvorved Rådet har tilsidesat sin begrundelsespligt.

3. *Rådet* har gjort gældende, at udstedelsen af direktiv 91/156 er sket på grundlag af en korrekt hjemmel og under iagttagelse af de herved gældende procedurer.

a) Kriterierne for, hvad der er den korrekte hjemmel for en fællesskabsretsakt

Rådet har på dette punkt i første række henvist til Domstolens praksis, hvorefter et gyldigt valg af hjemmel for en retsakt udstedt af Rådet skal foretages på grundlag af objektive forhold, som Domstolen kan efterprøve, idet sådanne forhold bl.a. omfatter retsaktens formål og indhold (dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 11, og »titandioxid-dommen«, jf. ovenfor).

Hvad nærmere angår det første af de nævnte to kriterier har Domstolen i almindelighed i forbindelse med spørgsmålet om, hvad der er den korrekte hjemmel for en retsakt, foretaget en afgrænsning af den vigtigste (eller »væsentligste«) målsætning med den pågældende retsakt. I »titandioxid-dommen« sammenholdt Domstolen således den betydning, der måtte tillægges de to målsætninger, som der var tale om, og fandt, at disse havde lige stor betydning, at der var tale om et direktiv med blandet indhold, og at det ikke var muligt at adskille målsætningerne og indholdet hvad angår henholdsvis det indre marked og beskyttelsen af miljøet. Der må derfor sondres mellem

— normaltilfælde, hvor det på grundlag af en analyse af en foranstaltnings formål og indhold er muligt at fastlægge dennes væsentligste målsætning og den hertil svarende hjemmel (også selv om der ved foranstaltningen samtidig forfølges andre sekundære eller accessoriske målsætninger), og

— særlige tilfælde, hvor en analyse af den pågældende foranstaltning som resultat har, at foranstaltningen forfølger to (eller flere) målsætninger med lige stor betydning, og at der er tale om en indholdsmæssigt blandet foranstaltning, hvorved det som følge af, at de mulige hjemler er indbyrdes uforenelige, kan være nødvendigt at foretage et valg mellem disse af rent proceduremæssige grunde.

Følger man Kommissionens opfattelse, hvorved der lægges vægt på den pågældende foranstaltnings »virkninger«, er dette ensbetydende med, at hensynet til det indre marked fuldstændigt sættes over enhver anden målsætning med EØF-traktaten. Næsten enhver retsakt, som Rådet udsteder, vil kunne få indvirkning på det indre marked eller angår

på den ene eller den anden måde dette. Den af Kommissionen anlagte fortolkning ville i væsentlig grad kunne begrænse mulighederne for at anvende en lang række bestemmelser i traktaten, ud over artikel 130 S.

b) Analyse af direktiv 91/156

Rådet gør herefter gældende, at der af en analyse af formålet med og indholdet af direktiv 91/156 fremgår fem væsentlige forhold, som godtgør, at direktivet er udtryk for en fællesskabsforanstaltning på miljøområdet, jf. traktatens artikel 130 R.

For det første indeholder det omtvistede direktiv ikke nogen bestemmelse som bestemmelsen i artikel 1 i direktiv 89/428/EØF af 21. juni 1989 (»titandioxiddirektivet«, EFT L 201, s. 56), der uden at angive disses indbyrdes betydning på én gang opstiller miljøbeskyttelse og en forbedring af konkurrencevilkårene som målsætninger.

For det andet omfatter direktivet om affald, som ændret — bortset fra de udtrykkelige undtagelser i artikel 2 — alle former for affald, og ikke blot affald fra industrien eller andre aktiviteter af økonomisk art. Produktion af husholdningsaffald har herved intet at gøre med det indre markeds oprettelse eller funktion, uanset om sådant affald behandles sammen med industrielt affald eller særskilt.

Et tredje argument til støtte for Rådets opfattelse udspringer af den generelle karakter af de nye artikler 3, 4 og 5 i direktivet. Disse bestemmelser fastlægger principper, der skal iagttages, og målsætninger, som medlemsstaterne skal virkeliggøre, på grundlag af fremgangsmåder eller metoder, der i visse tilfælde er angivet, men ikke udtømmende opregnet. Medlemsstaterne råder over et vidt skøn med hensyn til indholdet af deres nationale planer, som de i henhold til den nye artikel 7 i direktivet skal udarbejde, og dermed med hensyn til indholdet af enhver form for regulering i denne henseende. Direktivet må derfor først og fremmest anses for en foranstaltning, der fastlægger en strategi på fællesskabsplan for håndtering af affald. Af denne grund, og ikke fordi der er tale om et første skridt i retning af en harmonisering, har direktivet en generel karakter.

For det fjerde indeholder visse bestemmelser i direktivet bemyndigelse for medlemsstaterne til at begrænse den frie bevægelighed for affald (direktivets artikel 5, stk. 1, og artikel 7, stk. 3). Med hensyn til bortskaffelse af affald savnes der belæg for det af Kommissionen anførte, hvorefter en væsentlig begrænsning af transport af affald bestemt til bortskaffelse er en foranstaltning, der efter sit formål og indhold tilsigter at forbedre konkurrencevilkårene og at bidrage til det indre markeds oprettelse. Hvad angår affald bestemt til genbrug eller nyttiggørelse gælder det for det første, at artikel 7, stk. 3, hvorefter medlemsstaterne kan tage skridt til at forhindre transport af affald, der strider mod deres planer for håndtering af affald, finder anvendelse på transport af denne form for affald, og for det andet, at en sådan indgriben over for den frie bevægelighed for affald utvivlsomt er udtryk for en særlig foranstalt-

ning på miljøområdet, hvorimod dette på ingen måde bidrager til det indre markeds oprettelse eller funktion.

Hvad angår femte betragtning til det omtvistede direktiv, der omhandler princippet om, at »forureneren betaler«, jf. artikel 15, indeholder sidstnævnte bestemmelse blot en angivelse af, hvem der skal bære omkostningerne, og også i denne forbindelse har medlemsstaterne et valg. Såfremt én medlemsstat indfører en ordning, hvorefter indehaveren skal betale, mens det i en anden medlemsstat gælder, at dette påhviler producenten, kan der ikke herved være tale om, at konkurrencevilkårene er blevet harmoniseret.

Sammenfattende gør Rådet gældende, at det åbenbart, når henses til de ovenfor angivne betragtninger, fremgår af direktivets indhold, at den afgørende målsætning er at beskytte menneskers sundhed og miljøet. Det er kun i det omfang, noget sådant er i overensstemmelse med denne målsætning, at direktivet indebærer en vis harmonisering af de nationale lovgivninger vedrørende håndtering af affald (en harmonisering, som der allerede blev taget de første skridt til ved direktiv 75/442). Direktivet fastlægger ikke regler for virksomhederne med det formål at forhindre konkurrencefordrejning og hindringer for samhandelen, idet direktivet tværtimod betegner en positiv og global foranstaltning fra Fællesskabets side med hensyn til beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet.

c) Valget mellem artikel 130 S og artikel 100 A

Hvad angår spørgsmålet om, hvilken bestemmelse der er den korrekte hjemmel for et direktiv, som har en indvirkning på det indre marked, men hvis væsentligste målsætning er at beskytte menneskers sundhed og miljøet, fremgår det for det første af Domstolens praksis, jf. »titandioxid-dommen«, at det under alle omstændigheder er udelukket at anvende både artikel 100 A og artikel 130 S som hjemmel.

Hvad herefter nærmere angår artikel 130 S er traktatens afsnit VII, der består af artikel 130 R, 130 S og 130 T, udtryk for en helt selvstændig politik i lighed med regionalpolitikken eller socialpolitikken og betegner en målsætning for Fællesskabet, som består uafhængigt af de øvrige politikker, som f.eks. bestræbelserne på at gennemføre det indre marked. Artikel 130 R fastlægger de principper, der skal være retningsgivende for Fællesskabets virke på miljøområdet, og indebærer bl.a., at dette ikke skal ske isoleret, hvorved bestemmelsen utvivlsomt ikke fastlægger de nærmere vilkår i forbindelse med de afgørende foranstaltninger.

Hvad angår artikel 100 A er forholdet det, at målsætningen med oprettelsen af det indre marked ikke er at beskytte miljøet. Tværtimod ville den øgede økonomiske og industrielle aktivitet, som det indre marked må formodes at føre til, kunne medføre en forringelse af miljøet, idet tilnærmelsen af konkurrencevilkårene og fjernelsen af hindringerne for den frie bevægelighed kan gennemføres på et hvilket som helst beskyttelsesniveau. Formålet med bestemmelsen i artikel 100 A, stk. 3, er at forhindre en sådan forringelse. Når der er spørgsmål om en harmonisering af de nationale lovgivninger vedrørende miljøbeskyttelse i forbindelse med gennemførelsen af det indre marked, er artikel 100 A den korrekte hjemmel. Når

der derimod er tale om en harmonisering af lovgivningerne, som er nødvendig for at virkeliggøre den målsætning, som det er at sikre en effektiv beskyttelse af miljøet under iagttagelse af reglerne om det indre marked, finder artikel 130 S anvendelse.

Rådet gør herefter gældende, at selv om artikel 100 A, stk. 3, indeholder bemyndigelse for Rådet til at forfølge miljøbeskyttelsesmålsætninger, gælder dette inden for anvendelsesområdet for artikel 100 A, men ikke uden for dette. En foranstaltning, der sætter hensynet til beskyttelsen af miljøet højere end den frie bevægelighed for affald, kan herved ikke alene være baseret på artikel 100 A, da dette ville stride mod selve målsætningen med foranstaltningen.

Endelig gør Rådet gældende, at den af Kommissionen anfægtede opfattelse vil indebære en mulighed for at anvende artikel 100 A i næsten alle tilfælde, idet enhver — bestående eller potentiel — forskel mellem de nationale bestemmelser vedrørende en hvilken som helst form for aktivitet af økonomisk art direkte eller indirekte vil kunne indvirke på konkurrencevilkårene. En sådan udvikling er hverken juridisk holdbar eller politisk ønskelig.

d) Bemærkninger til Europa-Parlamentets interventionsindlæg

Hvad angår det af Parlamentet anførte, hvorefter der er blevet anvendt en forkert hjemmel, har Rådet henvist til det ovenfor refererede.

Over for Parlamentets andet anbringende, hvorved Parlamentet gør gældende, at artikel 18 i direktivet om affald, som ændret, strider mod traktaten, idet denne nævnte bestemmelse dog er forenelig med afgørelse 87/373, har Rådet anført, at Parlamentet herved forudsætningsvis gør gældende, at denne afgørelse strider mod traktaten. Afgørelsen er imidlertid ikke af Kommissionen blevet anfægtet i sagen — og Kommissionen har heller ikke anfægtet direktivets artikel 18 — hvorfor Parlamentet åbenbart har overskredet grænserne for påstande, hvorved det »helt eller delvis støtter en af parternes påstande eller helt eller delvis påstår disse forkastet«, jf. artikel 93, stk. 5, i Domstolens procesreglement, som opstiller denne begrænsning hvad angår en intervenients påstande. Det nævnte anbringende kan derfor ikke tages i betragtning.

En anden årsag til, at anbringendet ikke kan tages i betragtning, er, at Parlamentet ikke har dokumenteret, at en af dets beføjelser er blevet tilsidesat. Domstolen har i sin dom af 4. oktober 1991 (sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4529, præmis 20) forkastet et sådant anbringende med den begrundelse, at Parlamentet ikke havde underbygget rigtigheden af, at der var sket en tilsidesættelse af dets beføjelser.

For det tilfælde, at Domstolen alligevel måtte tage anbringendet i betragtning, gør Rådet gældende, at traktatens artikel 145, stk. 3, ikke opstiller nogen krav eller begrænsninger med hensyn til de vilkår, på hvilke Rådet kan delegere de til Kommissionen overladte gennemførelsesbeføjelser. Det er åbenbart, at den i direktivets artikel 18 fastsatte procedure, nemlig procedure III, variant a), i afgørelse 87/373, tillægger Kommissionen gennemførelsesbeføjelser på vilkår som fastlagt i den nævnte afgørelse.

Det af Parlamentet anførte synes som helhed at være baseret på den forudsætning, at den nævnte procedure i det væsentlige er udtryk for, at Rådet har forbeholdt udøvelsen af gennemførelsesbeføjelser til sig selv, hvilket kræver en behørig begrundelse, da dette kun kan ske i særlige tilfælde. Denne opfattelse hviler på en grundlæggende misforståelse med hensyn til karakteren af procedure III, variant a). Forholdet er det, at afgiver det efter denne procedure nedsatte udvalg en negativ udtalelse om de foreslåede foranstaltninger, således at Kommissionen må forelægge et forslag for Rådet, har Rådet i henhold til afgørelsen en frist på tre måneder til at træffe afgørelse. Tilvejebringes der ikke inden for denne frist i Rådet et kvalificeret flertal for det pågældende forslag, eller enstemmighed for at ændre det, vedtager Kommissionen de foreslåede foranstaltninger. Det er således kun ved en med enstemmighed truffet afgørelse, at Rådet vil kunne forhindre, at en af Kommissionen foreslået gennemførelsesforanstaltning rent faktisk vedtages. Proceduren, som derfor på ingen måde er nogen garanti for, at beføjelsen til at træffe afgørelse udøves af Rådet i tilfælde af en negativ udtalelse fra udvalget, er derfor udtryk for en virkelig gennemførelsesbeføjelse for Kommissionen.

Dette bør sammenholdes med Domstolens udtalelser i dommen af 24. oktober 1989 (sag 16/88, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 3457), hvori Domstolen i henseende til procedure II (forvaltningskomitéprocedure) fastslog, at Rådet efter denne »kan ... træffe afgørelse i stedet for Kommissionen«. Det af Domstolen anvendte udsagnsord »kan« er velvalgt, idet afgørelse i henhold til denne procedure vil kunne blive truffet af Rådet, uden at det dog er udelukket, at der vil blive tale om en retsakt fra Kommissionen. Såfremt Domstolen finder, at det her omhandlede anbringende kan tages i betragtning, bør anbringendet derfor forkastes som savnende grundlag.

4. *Den spanske regering* har anfægtet rigtigheden af det af Kommissionen anførte vedrørende det udstrakte anvendelsesområde for traktatens artikel 100 A, hvorefter der skal ske en anvendelse af denne bestemmelse i forbindelse med reguleringen af ethvert miljøspørgsmål, der har en, selv indirekte, indvirkning på gennemførelsen af det indre marked. Den spanske regering anfører herved navnlig, at det allerede fremgår af artikel 130 R, at Fællesskabets virke på miljøområdet, selv om dette virke er underlagt subsidiaritetsprincippet, i sig selv tilstræber et højt miljøbeskyttelsesniveau. De pågældende foranstaltninger træffes endvidere ud fra ganske andre hensyn end hensyn af økonomisk, social eller anden art, i modsætning til Fællesskabets virke med henblik på gennemførelsen af det indre marked, som er baseret på andre hensyn, hvoraf hensynet til miljøet kun er et enkelt. Det følger heraf, at Rådet, når det handler på grundlag af artikel 130 S, altid vil sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, mens dette ikke fuldt ud er tilfældet i forbindelse med artikel 100 A, stk. 3, idet et højt beskyttelsesniveau efter traktaten kun skal tilstræbes af Kommissionen ved dens forslag, hvorimod en sådan forpligtelse ikke påhviler Rådet.

Det forskellige miljøbeskyttelsesniveau indebærer dog ikke, at der kan opstilles nogen prioritetsrækkefølge i forbindelse med spørgsmålet om, hvad der er den korrekte hjemmel, når henses til indholdet af og målsætningerne med den pågældende

fællesskabsretsakt. Forholdet er snarere det, at Fællesskabets virke på miljøområdet forgrener sig. På den ene side er der det egentlige virke på dette område, som forfølger en enkelt målsætning, nemlig gennemførelsen af et styrket miljøbeskyttelsesniveau uden inddragelse af andre hensyn, idet dette virke nu præges af subsidaritetsprincippet og er konkretiseret i traktatens artikel 130 S. På den anden side er der et virke, som tilstræber en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende miljøspørgsmål i det omfang, disse kan have en indvirkning på udviklingen af Fællesskabets politikker med henblik på gennemførelsen af det indre marked inden for Fællesskabet, hvorved formålet er at begrænse fællesskabsinstitutionernes beføjelser eller skøn i forbindelse med retsakter på dette område, som kan have en indvirkning på miljøet. Dette virke skal være baseret på traktatens artikel 100 A.

Den spanske regering gør gældende, at når henses til dets indhold og målsætninger, er direktiv 91/156 et praktisk eksempel på, hvad Fællesskabets virke på miljøområdet repræsenterer, idet der er tale om en foranstaltning, som er baseret på principperne om forebyggende forholdsregler, om udbedring af miljøskader fortrinsvis ved kilden og om, at »forureneren betaler« (artikel 15), som tager udgangspunkt i subsidaritetsprincippet, og som har til formål at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten, at bidrage til en beskyttelse af menneskers sundhed og at sikre en velovervejet og rationel anvendelse af de naturlige ressourcer, hvorved der sikres et højt miljøbeskyttelsesniveau.

Det må på dette grundlag anses for udelukket, at artikel 100 A udgjorde en tilstrækkelig hjemmel til at udstede det anfægtede direktiv. Det ville ikke være rimeligt, såfremt en medlemsstat, der ønsker fortsat at anvende sin miljølovgivning i forbindelse med et spørgsmål, der intet har at gøre med konkurrence eller frie varebevægelser, herved skulle benytte fremgangsmåden i artikel 100 A, stk. 4, indtil den opnåede en tilladelse fra Kommissionen.

Endelig har den spanske regering henvist til en række fællesskabsretsakter (Rådets direktiv 88/609/EØF af 24.11.1988 om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg, EFT L 336, s. 1, Rådets direktiv 90/656/EØF af 4.12.1990 om overgangsforanstaltninger for Tyskland vedrørende visse fællesskabsbestemmelser på miljøbeskyttelsesområdet, EFT L 353, s. 59, og Rådets forordning (EØF) nr. 594/91 af 4.3.1991 om stoffer, der nedbryder ozonlaget, EFT L 67, s. 1), som alle har en betydning for konkurrenceforholdene eller for spørgsmålet om en fjernelse af hindringerne for varebevægelserne inden for Fællesskabet, og som er blevet udstedt på grundlag af den særlige hjemmelsbestemmelse på miljøområdet, dvs. traktatens artikel 130 S.

M. Zuleeg

Refererende dommer