ARREST VAN HET HOF
17 maart 1993 *

In zaak C-155/91,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch hoofdadviseur R. Wägenbaur en I. Pernice, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende bij R. Hayder, representant van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

ondersteund door

Europees Parlement, vertegenwoordigd door J. Campinos, juridisch adviseur, bijgestaan door K. Bradley, lid van zijn juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende bij zijn secretariaat-generaal, Kirchberg,

interveniënt,

tegen

Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. A. Dashwood, directeur bij zijn juridische dienst, en J. Aussant, hoofdadministrateur bij die dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. Käser, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100, Kirchberg,

verweerder,

ondersteund door

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door A. J. Navarro González, directeur-generaal Coördinatie juridische en institutionele aangelegenheden van de Gemeenschappen, en A. Hernández-Mora, abogado del Estado voor bij het Hof aanhan-

* Procestaal: Frans.

gige gedingen, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Spaanse ambassade, Boulevard Emmanuel Servais 4-6, interveniënt,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen (PB 1991, L 78, blz. 32),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, C. N. Kakouris, M. Zuleeg en J. L. Murray, kamerpresidenten, G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Diez de Velasco en P. J. G. Kapteyn, rechters,

advocaat-generaal: G. Tesauro
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier

gezien het rapport ter terechtzitting,
gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 25 november 1992,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 1 december 1992,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 11 juni 1991, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag verzocht om nietigverklaring van richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen (PB 1991, L 78, blz. 32).

2 Bij richtlijn 75/442 is een communautaire regeling ingevoerd inzake de verwijdering van afvalstoffen. Om rekening te houden met de door de Lid-Staten bij de toepassing daarvan opgedane ervaring, diende de Commissie op 16 augustus 1988 een voorstel in, dat zou leiden tot de vaststelling van richtlijn 91/156/EEG. De door de Commissie gekozen rechtsgrondslag was artikel 100 A van het Verdrag. De Raad stelde evenwel een „gemeenschappelijke oriëntatie" vast om de richtlijn op artikel 130 S van het Verdrag te baseren. Ondanks de bezwaren van het Europees Parlement, dat toen het overeenkomstig artikel 130 S door de Raad werd geraadpleegd, de door de Commissie gekozen rechtsgrondslag als juist had beoordeeld, stelde de Raad de richtlijn vast op de grondslag van artikel 130 S van het Verdrag.

3 Tot staving van haar beroep voert de Commissie een enkel middel aan, te weten verkeerde keuze van rechtsgrondslag voor de in geding zijnde richtlijn. Het Parlement, in het geding tussengekomen ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie, vordert bovendien nietigverklaring van artikel 18 van de richtlijn.

4 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het hoofdgeding, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

De rechtsgrondslag

5 De Commissie, ondersteund door het Europees Parlement, stelt in wezen, dat de richtlijn zowel de bescherming van het milieu als de instelling en de werking van de interne markt tot voorwerp heeft. Daarom had zij uitsluitend op de grondslag van artikel 100 A van het Verdrag moeten worden vastgesteld, juist zoals de richtlijn betreffende de afvalstoffen afkomstig van de titaandioxyde-industrie, die voorwerp was van het arrest van 11 juni 1991 (zaak C-300/89, Commissie/Raad, Jurispr. 1991, blz. I-2867; hierna: „titaandioxyde-arrest").

6 De Raad stelt daarentegen, dat artikel 130 S van het Verdrag de juiste rechtsgrondslag voor richtlijn 91/156 is, die naar haar doel en inhoud in hoofdzaak de bescherming van de gezondheid en van het milieu beoogt.

7 Volgens inmiddels 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. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling (zie laatstelijk arrest van 7 juli 1992, zaak C-295/90, Parlement/Raad, Jurispr. 1992, blz. I-4193, r. o. 13).

8 Wat het beoogde doel betreft, wordt er in de vierde, zesde, zevende en negende overweging van de considerans van richtlijn 91/156 op gewezen, dat de Lid-Staten, teneinde een hoog niveau van milieubescherming te bereiken, maatregelen moeten treffen om het ontstaan van afvalstoffen te beperken, recycling en hergebruik van afvalstoffen als grondstoffen aan te moedigen, dat zij op het gebied van afvalverwijdering zelfverzorgend moeten worden en dat het vervoer van afvalstoffen moet worden ingeperkt.

9 Wat haar inhoud betreft, verplicht de richtlijn de Lid-Staten met name tot het bevorderen van de preventie of de vermindering van de produktie van afvalstoffen, de nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, en tot het verbieden van het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen (artikelen 3 en 4). Voorts bepaalt de richtlijn, dat de Lid-Staten een geïntegreerd net van doeltreffende verwijderingsinstallaties opzetten, waardoor zowel de Gemeenschap als geheel als elke Lid-Staat afzonderlijk de verwijdering van afvalstoffen in een van de meest nabij gelegen installaties kan verzekeren (artikel 5). Om deze doelstellingen te verwezenlijken, stellen de Lid-Staten plannen op voor het beheer van afvalstoffen en kunnen zij vervoer van afvalstoffen dat niet in overeenstemming is met deze plannen, verbieden (artikel 7). Ten slotte schrijft de richtlijn de Lid-Staten voor, iedere inrichting of onderneming die verwijderingshandelingen verricht, aan een stelsel van vergunningen, registratie en controle te onderwerpen (artikelen 9-14), terwijl zij met betrekking tot de verwijdering van afval het in artikel 130 R, lid 2, van het Verdrag neergelegde beginsel „de vervuiler betaalt" bevestigt (artikel 15).

10 Uit het voorgaande volgt, dat de in geding zijnde richtlijn naar haar doel en inhoud strekt tot het verzekeren van het beheer van afvalstoffen, ongeacht of deze van industriële of huishoudelijke oorsprong zijn, in overeenstemming met de vereisten van de milieubescherming.

11 De Commissie voegt hier evenwel aan toe, dat de richtlijn toepassing geeft aan het beginsel van vrij verkeer van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen, en het vrije verkeer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen onderwerpt aan voorwaarden die in overeenstemming zijn met de interne markt.

12 Het is juist, dat afvalstoffen, al dan niet recycleerbaar, moeten worden beschouwd als produkten waarvan het verkeer, overeenkomstig artikel 30 van het Verdrag, in beginsel niet mag worden beperkt (arrest van 9 juli 1992, zaak C-2/90, Commissie/België, Jurispr. 1992, blz. I-4431, r. o. 28).

13 Het Hof heeft evenwel geoordeeld, dat dwingende vereisten die verband houden met de bescherming van het milieu, uitzonderingen op het vrije verkeer van afvalstoffen kunnen rechtvaardigen. In dat verband verklaarde het Hof, dat het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden — welk beginsel voor het optreden van de Gemeenschap op milieugebied is neergelegd in artikel 130 R, lid 2, van het Verdrag —, impliceert, dat het aan elk gewest, gemeente of andere plaatselijke entiteit staat, passende maatregelen te treffen voor het ophalen, de behandeling en de verwijdering van de eigen afvalstoffen; deze moeten dus worden verwijderd zo dicht mogelijk bij de plaats waar zij zijn geproduceerd, teneinde vervoer ervan zoveel mogelijk te beperken (arrest Commissie/België, reeds aangehaald, r. o. 34).

14 Het is dit beleid waaraan door de in geding zijnde richtlijn uitvoering wordt gegeven. Met name in artikel 5 bevestigt zij het beginsel, dat afvalstoffen verwijderd moeten worden zo dicht mogelijk bij de plaats waar zij zijn ontstaan, teneinde zoveel mogelijk te verzekeren dat elke Lid-Staat voor de verwijdering van zijn eigen afvalstoffen zorgt. Voorts staat artikel 7 de Lid-Staten toe, het vervoer van voor nuttige toepassing dan wel voor verwijdering bestemde afvalstoffen, dat niet in overeenstemming is met hun beheersplannen, te verhinderen.

15 Zo gezien, en zoals de Commissie overigens ter terechtzitting heeft erkend, kan niet worden gezegd dat de richtlijn uitvoering beoogt te geven aan het beginsel van vrij verkeer van afvalstoffen binnen de Gemeenschap.

16 Voorts stelt de Commissie, dat de richtlijn leidt tot onderlinge aanpassing van de wetgevingen, voor zover zij in artikel 1 een vaste definitie van afvalstoffen en daarmee verband houdende activiteiten geeft. Daarbij verwijst zij met name naar de vijfde overweging van de considerans van de richtlijn, volgens welke een dispariteit tussen de wetgevingen van de Lid-Staten wat de verwijdering en de nuttige toepassing van afvalstoffen betreft, nadelig kan zijn voor de kwaliteit van het milieu en de goede werking van de interne markt.

17 Ten slotte voert de Commissie aan, dat de richtlijn tevens bijdraagt tot harmonisatie van de concurrentievoorwaarden, zowel wat de industriële produktie als wat de afvalverwijdering betreft. Zij betoogt, dat de richtlijn tot op zekere hoogte een einde maakt aan de voordelen die bedrijven in bepaalde Lid-Staten op het gebied van de produktiekosten genieten dank zij minder strenge voorschriften ter zake van de behandeling van afvalstoffen dan in andere Lid-Staten bestaan. Zo is artikel 4, dat voorziet in nuttige toepassing en verwijdering van de afvalstoffen „zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora", voldoende nauwkeurig om, indien het door de Lid-Staten correct in nationaal recht wordt omgezet, te verzekeren dat de kosten voor de ondernemers voortaan in alle Lid-Staten goeddeels gelijk zijn.

18 Het is stellig juist, dat sommige bepalingen van de richtlijn en met name de in artikel 1 gegeven definities, van invloed kunnen zijn op de werking van de interne markt.

19 Doch anders dan de Commissie stelt, is het enkele feit dat de instelling of de werking van de interne markt erbij betrokken is, niet voldoende voor de toepasselijkheid van artikel 100 A van het Verdrag. Volgens de rechtspraak van het Hof is immers het gebruik van artikel 100 A niet gerechtvaardigd, wanneer harmonisatie van de marktvoorwaarden binnen de Gemeenschap slechts een bijkomstig gevolg van de vast te stellen handeling is (arrest van 4 oktober 1991, zaak C-70/88, Parlement/Raad, Jurispr. 1991, blz. I-4529, r. o. 17).

20 Dit laatste is hier het geval. De in artikel 1 van de richtlijn bedoelde harmonisatie heeft primair tot doel, de doeltreffendheid van het beheer van afvalstoffen, onge-

acht hun herkomst, binnen de Gemeenschap te verzekeren teneinde het milieu te beschermen, en heeft slechts bijkomstig gevolgen voor de concurrentie- en handelsvoorwaarden. Daardoor onderscheidt de onderhavige richtlijn zich van richtlijn 89/428/EEG van de Raad van 21 juni 1989 tot vaststelling van de procedure voor de harmonisering van de programma's tot vermindering en uiteindelijke algehele opheffing van de verontreiniging door afval van de titaandioxyde-industrie (PB 1989, L 201, blz. 56), die voorwerp was van het eerder genoemde titaandioxyde-arrest en die de harmonisatie beoogt van de nationale regels inzake de produktievoorwaarden in een bepaalde industriesector, teneinde een einde te maken aan de mededingingsdistorsies in die sector.

21 De bestreden richtlijn moet mitsdien worden geacht geldig te zijn vastgesteld op de enkele grondslag van artikel 130 S van het Verdrag. Het aan de verkeerde rechtsgrondslag ontleende middel moet derhalve worden afgewezen.

Artikel 18 van de richtlijn

22 Het Parlement verzoekt om nietigverklaring van artikel 18 van richtlijn 91/156, zulks op grond dat de daarin neergelegde procedure van het regelgevingscomité niet in overeenstemming is met het Verdrag.

23 Volgens artikel 37, derde alinea, van het Statuut van het Hof kunnen de conclusies van het verzoek tot tussenkomst slechts strekken tot ondersteuning van de conclusies van een der partijen.

24 Vastgesteld moet worden, dat de conclusies van de Commissie weliswaar strekken tot nietigverklaring van richtlijn 91/156, doch dat de conclusies van het Parlement strekken tot nietigverklaring van artikel 18 van die richtlijn op volstrekt andere gronden dan die welke de Commissie aanvoert. Zij kunnen derhalve niet worden geacht hetzelfde voorwerp te hebben als de conclusies van de Commissie en moeten bijgevolg niet-ontvankelijk worden verklaard.

25 Uit het voorgaande volgt, dat het beroep moet worden verworpen.

Kosten

26 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Daar de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, van het Reglement zullen het Koninkrijk Spanje en het Europees Parlement ieder hun eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst de Commissie in de kosten. Verstaat dat het Koninkrijk Spanje en het Europees Parlement ieder hun eigen kosten zullen dragen.

Due Kakouris Zuleeg Murray

Mancini Joliet Schockweiler

Moitinho de Almeida Grévisse Diez de Velasco Kapteyn

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 maart 1993.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due