ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 17ης Μαρτίου 1993 *

Στην υπόθεση C-155/91,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους Rolf Wägenbaur, κύριο νομικό σύμβουλο, και Ingolf Pernice, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Roberto Hayder, εκπρόσωπο της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

υποστηριζόμενη από το

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκπροσωπούμενο από τον Jorge Campinos, jurisconsultum, επικουρούμενο από τον Kieran Bradley, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο τη Γενική Γραμματεία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Kirchberg,

παρεμβαίνον,

κατά

Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενου από τον Arthur Alan Dashwood, διευθυντή στη Νομική Υπηρεσία, και την Jill Aussant, κύριο υπάλληλο διοικήσεως στην ίδια αυτή υπηρεσία, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Jörg Käser, διευθυντή στη διεύθυνση νομικών υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, 100 boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

καθού,

υποστηριζόμενου από το

Βασίλειο της Ισπανίας, εκπροσωπούμενου από τον Alberto José Navarro González, γενικό διευθυντή συντονισμού νομικών και θεσμικών κοινοτικών υποθέσεων, και τον Antonio Hernández-Mora, abogado del Estado, της υπηρεσίας

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

νομικών κοινοτικών υποθέσεων, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την ενταύθα Πρεσβεία της Ισπανίας, 4-6 boulevard Emmanuel Servais,

παρεμβαίνον,

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση της οδηγίας 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991, για την τροποποίηση της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ L 78, σ. 32),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους O. Due, Πρόεδρο, K. N. Κακούρη, M. Zuleeg και J. L. Murray, προέδρους τμήματος, G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Díez de Velasco και P. J. G. Kapteyn, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: G. Tesauro
γραμματέας: H. von Holstein, βοηθός γραμματέας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τους διαδίκους που αγόρευσαν κατά τη συνεδρίαση της 25ης Νοεμβρίου 1992,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 1ης Δεκεμβρίου 1992,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 11 Ιουνίου 1991, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε προσφυγή, δυνάμει του άρθρου 173, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητεί την ακύρωση της οδηγίας 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991, για την τροποίηση της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ L 78, σ. 32).

2 Με την οδηγία 75/442 θεσπίστηκε σε κοινοτικό επίπεδο ρύθμιση σχετικά με τη διάθεση των αποβλήτων. Για να ληφθεί υπόψη η εμπειρία που αποκτήθηκε με την εφαρμογή της οδηγίας αυτής από τα κράτη μέλη, η Επιτροπή υπέβαλε στις 16 Αυγούστου 1988 πρόταση για την προαναφερθείσα οδηγία 91/156. Η νομική βάση που επέλεξε η Επιτροπή ήταν το άρθρο 100 Α της Συνθήκης. Στο Συμβούλιο, πάντως, επικράτησε κοινή γραμμή κατά την οποία η μέλλουσα οδηγία έπρεπε να βασιστεί στο άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης. Παρά τις αντιρρήσεις που διατύπωσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το οποίο, στην κατά το άρθρο 130 Ρ διαβούλευσή του με το Συμβούλιο, είχε κρίνει ενδεδειγμένη τη νομική βάση που επέλεξε η Επιτροπή, το Συμβούλιο εξέδωσε την επίδικη οδηγία βάσει του άρθρου 130 Ρ της Συνθήκης.

3 Προς στήριξη της προσφυγής της, η Επιτροπή προβάλλει ως μόνο λόγο την εσφαλμένη επιλογή της νομικής βάσεως της επίδικης οδηγίας. Το Κοινοβούλιο, το οποίο παρενέβη υπέρ των αιτημάτων της Επιτροπής, ζητεί επιπλέον την ακύρωση του άρθρου 18 της οδηγίας.

4 Στην έκθεση ακροατηρίου αναπτύσσονται διεξοδικά τα περιστατικά της διαφοράς, η εξέλιξη της διαδικασίας, καθώς και οι ισχυρισμοί και τα επιχειρήματα των διαδίκων. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται πιό κάτω παρά μόνον καθόσον απαιτείται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.

Ως προς τη νομική βάση

5 Η Επιτροπή, υποστηριζόμενη από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προβάλλει ουσιαστικά ότι η οδηγία έχει ως αντικείμενο τόσο την προστασία του περιβάλλοντος, όσο και την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Επομένως, η οδηγία αυτή έπρεπε να είχε εκδοθεί αποκλειστικά βάσει του άρθρου 100 Α της Συνθήκης, όπως και η οδηγία περί των αποβλήτων της βιομηχανίας του διοξειδίου του τιτανίου η οποία υπήρξε αντικείμενο της αποφάσεως της 11ης Ιουνίου 1991, C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. I-2867, στο εξής: απόφαση «διοξείδιο του τιτανίου»).

6 Αντιθέτως, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι το άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης συνιστά την ορθή νομική βάση της οδηγίας 91/156, η οποία, αν ληφθεί υπόψη ο σκοπός και το περιεχόμενό της, σκοπεί ουσιαστικά την προστασία της υγείας και του περιβάλλοντος.

7 Κατά πάγια πλέον νομολογία, στο πλαίσιο του συστήματος αρμοδιοτήτων της Κοινότητας, η επιλογή της νομικής βάσεως μιας πράξεως πρέπει να στηρίζεται σε στοιχεία αντικειμενικά και δεκτικά δικαστικού ελέγχου. Μεταξύ των στοιχείων αυτών περιλαμβάνονται, ιδίως, ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως (βλ. τελευταία απόφαση της 7ης Ιουλίου 1992, C-295/90, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1992, σ. I-4193, σκέψη 13).

8 Όσον αφορά τον επιδιωκόμενο σκοπό, στην τέταρτη, στην έκτη, στην έβδομη και στην ένατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 91/156 υπογραμμίζεται ότι, προκειμένου να επιτευχθεί υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος, τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν μέτρα για τον περιορισμό της παραγωγής αποβλήτων, για να ενθαρρύνουν την ανακύκλωση και την επαναχρησιμοποίησή τους ως πρώτων υλών, και ότι πρέπει να είναι σε θέση να εξασφαλίζουν τα ίδια τη διάθεση των αποβλήτων τους και να μειώσουν τις μετακινήσεις αποβλήτων.

9 Όσον αφορά το περιεχόμενο της οδηγίας, παρατηρείται ότι αυτή υποχρεώνει τα κράτη μέλη, κυρίως, να προωθήσουν την πρόληψη ή τη μείωση της παραγωγής αποβλήτων, την αξιοποίησή τους και τη διάθεσή τους χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία του ανθρώπου και το περιβάλλον, και να απαγορεύσουν την εγκατάλειψη, την απόρριψη και την ανεξέλεγκτη διάθεση των αποβλήτων (άρθρα 3 και 4). Η οδηγία υποχρεώνει επίσης τα κράτη μέλη να δημιουργήσουν ολοκληρωμένο και κατάλληλο δίκτυο εγκαταστάσεων για τη διάθεση των αποβλήτων, που να επιτρέπει τόσο στην Κοινότητα ως σύνολο, όσο και σε κάθε ένα από τα κράτη μέλη να διασφαλίσουν τα ίδια τη διάθεση των αποβλήτων σε μία από τις πλησιέστερες εγκαταστάσεις (άρθρο 5). Προς επίτευξη των στόχων αυτών, τα κράτη μέλη καταρτίζουν σχέδια διαχειρίσεως των αποβλήτων και μπορούν να απαγορεύουν τις μεταφορές αποβλήτων που αντιβαίνουν προς τα σχέδια αυτά (άρθρο 7). Τέλος, η οδηγία υποχρεώνει τα κράτη μέλη να επιβάλλουν στις επιχειρήσεις και στις εγκαταστάσεις διαθέσεως αποβλήτων τη λήψη αδείας, την καταχώριση σε μητρώο, καθώς και έλεγχο (άρθρα 9 έως 14), επιβεβαιώνει δε, στον τομέα διαθέσεως των αποβλήτων, την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», διακηρυχθείσα με το άρθρο 130 Π, παράγραφος 2 της Συνθήκης (άρθρο 15).

10 Από τα προηγούμενα στοιχεία προκύπτει ότι, σύμφωνα με τον σκοπό της και το περιεχόμενό της, η επίδικη οδηγία σκοπεί να διασφαλίσει τη διαχείριση των αποβλήτων, βιομηχανικής ή οικιακής προελεύσεως, σύμφωνα με τις απαιτήσεις προστασίας του περιβάλλοντος.

11 Η Επιτροπή προσθέτει, ωστόσο, ότι η οδηγία θέτει σε εφαρμογή την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των αποβλήτων που προορίζονται να αξιοποιηθούν και εξαρτά από όρους σύμφωνους προς την εσωτερική αγορά την ελεύθερη κυκλοφορία των αποβλήτων που προορίζονται να διατεθούν.

12 Είναι αληθές ότι τα απόβλητα, ανακυκλώσιμα ή όχι, πρέπει να θεωρούνται ως προϊόντα η κυκλοφορία των οποίων δεν πρέπει καταρχήν να εμποδίζεται, σύμφωνα με το άρθρο 30 της Συνθήκης (απόφαση της 9ης Ιουλίου 1992, C-2/90, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1992, σ. I-4431, σκέψη 28).

13 Πάντως, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι επιτακτικές ανάγκες της προστασίας του περιβάλλοντος δικαιολογούν εξαιρέσεις από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των αποβλήτων. Στο πλαίσιο αυτό το Δικαστήριο έκρινε ότι η αρχή της αποφυγής βλαβών σε βάρος του περιβάλλοντος, με ενέργειες με τις οποίες επιδιώκεται κατά προτεραιότητα η αντιμετώπιση του σχετικού προβλήματος στη βάση του, αρχή η οποία θεσπίζεται όσον αφορά τη δράση της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος με το άρθρο 130 Π, παράγραφος 2, της Συνθήκης, συνεπάγεται ότι εναπόκειται σε κάθε περιφέρεια, κοινότητα ή άλλη τοπική οντότητα να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για την αποδοχή, την επεξεργασία και τη διάθεση των δικών τους αποβλήτων. Επομένως, τα απόβλητα αυτά πρέπει να διατίθενται σε τόπο όσο το δυνατό πλησιέστερο προς τον τόπο της παραγωγής τους, ώστε να περιορίζεται κατά το δυνατό η μεταφορά τους (προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου, σκέψη 34).

14 Η υλοποίηση αυτών των κατευθυντήριων γραμμών αποτελεί το αντικείμενο της οδηγίας. Με το άρθρο 5 καθιερώνει κυρίως την αρχή της εγγύτητας του τόπου διαθέσεως των αποβλήτων σε σχέση με τον τόπο παραγωγής τους προκειμένου να διασφαλίζεται, κατά το δυνατό, ότι κάθε κράτος μέλος προβαίνει στη διάθεση των δικών του αποβλήτων. Άλλωστε, το άρθρο 7 της οδηγίας επιτρέπει στα κράτη μέλη να εμποδίζουν τις μεταφορές των αποβλήτων, που προορίζονται να αξιοποιηθούν ή να διατεθούν, οι οποίες δεν είναι σύμφωνες προς τα σχέδια διαχειρίσεως.

15 Υπό τις συνθήκες αυτές, η οδηγία δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αποβλέπουσα στην εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των αποβλήτων στο εσωτερικό της Κοινότητας, όπως άλλωστε αναγνώρισε η Επιτροπή κατά την προφορική διαδικασία.

16 Η Επιτροπή προβάλλει ακόμη ότι η οδηγία οδηγεί σε προσέγγιση των νομοθεσιών καθόσον, με το άρθρο 1, δίδει έναν και μόνον ορισμό των αποβλήτων και των σχετικών μ' αυτά δραστηριοτήτων. Στην αλληλουχία αυτή, παραπέμπει ιδίως στην πέμπτη αιτολογική σκέψη της οδηγίας, κατά την οποία διαφορές μεταξύ των νομοθεσιών των κρατών μελών όσον αφορά τη διάθεση και την αξιοποίηση των αποβλήτων μπορούν να επιδράσουν στην ποιότητα του περιβάλλοντος και στην εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

17 Τέλος, η Επιτροπή επικαλείται το ότι η οδηγία συμβάλλει επίσης στην εναρμόνιση των όρων ανταγωνισμού, τόσο στο επίπεδο της βιομηχανικής παραγωγής, όσο και στο επίπεδο της δραστηριότητας διαθέσεως των αποβλήτων. Συναφώς, προβάλλει ότι η οδηγία θέτει τέρμα, κατά κάποιο μέτρο, στα πλεονεκτήματα που απέλαυαν οι βιομηχανίες ορισμένων κρατών μελών, ως προς το κόστος παραγωγής, λόγω του ότι οι σχετικές κανονιστικές ρυθμίσεις επεξεργασίας των αποβλήτων ήταν λιγότερο αυστηρές απ' ό,τι σε άλλα κράτη μέλη. Έτσι, το άρθρο 4, το οποίο προβλέπει την αξιοποίηση και τη διάθεση των αποβλήτων «χωρίς να δημιουργείται κίνδυνος για το νερό, τον αέρα ή το έδαφος, ούτε για την πανίδα και τη χλωρίδα», είναι αρκετά σαφές για να διασφαλίζει, αν μεταφερθεί πιστά στην έννομη τάξη των κρατών μελών, ότι οι επιβαρύνσεις των επιχειρηματιών θα είναι του λοιπού εν πολλοίς ισότιμες σε όλα τα κράτη μέλη.

18 Γίνεται ασφαλώς δεκτό ότι ορισμένες διατάξεις της οδηγίας και ιδίως οι ορισμοί του άρθρου 1 έχουν επιπτώσεις στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

19 Ωστόσο, και αντίθετα προς ό,τι υποστηρίζει η Επιτροπή, το γεγονός και μόνον ότι η οδηγία αφορά και την εγκαθίδρυση ή τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς δεν αρκεί για να θεωρηθεί ότι έχει εφαρμογή το άρθρο 100 Α της Συνθήκης. Πράγματι, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η επιλογή του άρθρου 100 Α δεν δικαιολογείται οσάκις η υπό έκδοση πράξη μόνον παρεμπιπτόντως έχει ως αποτέλεσμα την εναρμόνιση των όρων της αγοράς εντός της Κοινότητας (απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1991, C-70/88, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1991, σ. I-4529, σκέψη 17).

20 Αυτό συμβαίνει εν προκειμένω. Η εναρμόνιση που προβλέπει το άρθρο 1 της οδηγίας έχει ως κύριο σκοπό να διασφαλίσει, για λόγους προστασίας του περι-

βάλλοντος, την αποτελεσματική διαχείριση των αποβλήτων εντός της Κοινότητας, ανεξάρτητα από την προέλευσή τους, και μόνον παρεμπιπτόντως έχει επιπτώσεις επί των όρων του ανταγωνισμού και του εμπορίου. Κατά τούτο διακρίνεται από την οδηγία 89/428/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Ιουνίου 1989, για τον καθορισμό των τρόπων εναρμόνισης των προγραμμάτων μείωσης της ρύπανσης που προκαλούν τα απόβλητα της βιομηχανίας διοξειδίου του τιτανίου με προοπτική την εξάλειψή της (ΕΕ L 201, σ. 56), η οποία υπήρξε αντικείμενο της προαναφερθείσας αποφάσεως «διοξείδιο του τιτανίου» και η οποία σκοπεί την προσέγγιση των εθνικών κανόνων περί των όρων παραγωγής σε συγκεκριμένο βιομηχανικό τομέα, με στόχο την εξάλειψη των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού στον τομέα αυτόν.

21 Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, κρίνεται ότι η προσβαλλόμενη οδηγία εγκύρως εκδόθηκε με μόνη βάση το άρθρο 130 Ρ της Συνθήκης. Κατά συνέπεια, ο λόγος ακυρώσεως που αντλείται από την εσφαλμένη επιλογή της νομικής βάσεως της οδηγίας πρέπει να απορριφθεί.

Ως προς το άρθρο 18 της οδηγίας

22 Το Κοινοβούλιο ζητεί την ακύρωση του άρθρου 18 της οδηγίας 91/156 για τον λόγο ότι η διαδικασία της επιτροπής ρυθμίσεως την οποία προβλέπει το άρθρο αυτό δεν συνάδει προς τη Συνθήκη.

23 Κατά το άρθρο 37, τρίτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου, η παρέμβαση έχει ως αντικείμενο την υποστήριξη των αιτημάτων του ενός των διαδίκων.

24 Διαπιστώνεται ότι, μολονότι τα αιτήματα της Επιτροπής αποβλέπουν στην ακύρωση της οδηγίας 91/156, τα αιτήματα του Κοινοβουλίου αποβλέπουν στην ακύρωση του άρθρου 18 της οδηγίας για λόγους τελείως άσχετους προς αυτούς που επικαλείται η Επιτροπή. Επομένως, οι τελευταίοι αυτοί λόγοι δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι έχουν το ίδιο αντικείμενο με αυτούς της Επιτροπής και, κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθούν ως απαράδεκτοι.

25 Από το σύνολο των προηγούμενων σκέψεων προκύπτει ότι η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί.

Επί των δικαστικών εξόδων

26 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Επειδή η Επιτροπή ηττήθηκε, πρέπει να καταδικασθεί στα δικαστικά έξοδα. Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 4, του ίδιου κανονισμού, το Βασίλειο της Ισπανίας και το Κοινοβούλιο φέρουν τα δικά τους έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα. Το Βασίλειο της Ισπανίας και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

Due Κακούρης Zuleeg Murray

Mancini Joliet Schockweiler

Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco Kapteyn

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 17 Μαρτίου 1993.

Ο Γραμματέας Ο Πρόεδρος

J.-G. Giraud O. Due