DOMSTOLENS DOM
av den 17 mars 1993*

Mål C-155/91

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske chefsrådgivaren Rolf Wägenbaur och Ingolf Pernice, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Roberto Hayder, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

sökande,

stödd av

Europaparlamentet, företrätt av Jorge Campinos, jurisconsulte, biträdd av Kieran Bradley, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Europaparlamentets generalsekretariat, Kirchberg,

intervenient,

mot

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

svarande,

stödd av

Spanien, företrätt av Alberto José Navarro González, Director general de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria och Antonio Hernández-Mora, abogado del Estado med ansvar för gemenskapsrättsliga tvister, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Spaniens ambassad, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

* Rättegångsspråk: franska.

intervenient.

Talan avser ogiltigförklaring av rådets direktiv 91/156/EEG, av den 18 mars 1991, om ändring av direktiv 75/442/EEG om avfall (EGT nr L 78, s. 32, fransk version; svensk specialutgåva, del 15, volym 01).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena C.N. Kakouris, M. Zuleeg och J. L. Murray samt domarna G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Díez de Velasco och P. J. G. Kapteyn,

generaladvokat: G. Tesauro,
justitiesekreterare: H. von Holstein, biträdande justitiesekreterare,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört parternas yttranden vid sammanträde den 25 november 1992, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande vid sammanträde den 1 december 1992,

meddelar följande

dom

1 Genom en ansökan, som inkom till domstolens kansli den 11 juni 1991, har Europeiska gemenskapernas kommission i enlighet med artikel 173 första stycket i EEG-fördraget, yrkat ogiltigförklaring av rådets direktiv 91/156/EEG, av den 18 mars 1991, om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall (EGT nr L 78, s. 32).

2 Genom direktiv 75/442 infördes på gemenskapsnivå regler om slutligt omhändertagande av avfall. Med hänsyn till de erfarenheter som vunnits av medlemsstaterna vid genomförandet av direktivet framlade kommissionen den 16 augusti 1988 ett förslag om antagande av ovannämnda direktiv 91/156.

Den rättsliga grund som kommissionen föreslog var artikel 100a i fördraget. Rådet kom dock fram till den gemensamma ståndpunkten att det blivande direktivet skulle grundas på artikel 130s i fördraget. Trots att Europaparlamentet, då det hördes av rådet i enlighet med artikel 130s, uttryckte invändningar mot detta och ansåg att den rättsliga grund som valts av kommissionen var den rätta, antog rådet direktivet på grundval av artikel 130s i fördraget.

3 Till stöd för sin talan har kommissionen endast åberopat det felaktiga valet av rättslig grund för det ifrågavarande direktivet. Parlamentet, som har intervenerat till stöd för kommissionens yrkanden, har utöver detta yrkat att artikel 18 i direktivet skall ogiltigförklaras.

4 För en utförligare redogörelse för sakomständigheterna, rättegångens förlopp samt de grunder och argument som framförts av parterna hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

Den rättsliga grunden

5 Kommissionen har med stöd av Europaparlamentet i huvudsak hävdat att direktivet syftar såväl till att skydda miljön som till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Därmed borde direktivet ha antagits enbart på grundval av artikel 100a i fördraget, i likhet med direktivet om avfall från titandioxidindustrin, vilket direktiv var föremål för dom av den 11 juni 1991 i målet C-300/89, kommissionen mot rådet (Rec. s. I-2867), nedan kallad "titandioxiddomen".

6 Rådet har å sin sida hävdat att artikel 130s i fördraget utgör den korrekta rättsliga grunden för direktiv 91/156, som i enlighet med sitt mål och innehåll huvudsakligen syftar till att säkerställa miljö- och hälsoskyddet.

7 Enligt domstolens numera fasta rättspraxis skall, inom ramen för systemet för gemenskapens befogenheter, valet av rättslig grund för en rättsakt grundas på objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning. Sådana faktorer är bland annat rättsaktens mål och innehåll (se senast dom av den 7 juli 1992 i mål C-295/90, parlamentet mot rådet, Rec. s. I-4193, punkt 13).

8 Beträffande det mål som eftersträvas understryks i fjärde, sjätte, sjunde och nionde övervägandena i ingressen till direktiv 91/156 att medlemsstaterna för att uppnå en hög miljöskyddsnivå bör vidta åtgärder för att begränsa avfallsmängderna och främja återvinning och återanvändning av avfall som råvara. Medlemsstaterna bör också själva kunna slutligt ta hand om sitt avfall och minska avfallstransporterna.

9 Beträffande direktivets innehåll ålägger det bland annat medlemsstaterna att främja att avfall inte uppkommer eller att mängden avfall begränsas, att avfallet återvinns eller omhändertas slutligt utan fara för människors hälsa eller miljön och att medlemsstaterna skall förbjuda övergivande, dumpning och okontrollerat slutligt omhändertagande av avfall (artiklarna 3 och 4). Direktivet ålägger således medlemsstaterna att upprätta ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för slutligt omhändertagande, som är utformat så att såväl gemenskapen som helhet som varje medlemsstat kan ta hand om sitt avfall vid någon av de närmast belägna anläggningarna (artikel 5). För att uppnå dessa mål skall medlemsstaterna upprätta planer för avfallshanteringen och de har rätt att förhindra avfallstransporter som inte överensstämmer med dessa planer (artikel 7). Direktivet ålägger slutligen medlemsstaterna att införa system med tillstånd för, samt registrering och inspektioner av företag och inrättningar för slutligt omhändertagande (artikel 9–14) och bekräftar vad gäller det slutliga omhändertagandet av avfall principen att förorenaren skall betala, som uttrycks i artikel 130r.2 i fördraget (artikel 15).

10 Av det ovanstående framgår att det omtvistade direktivet i enlighet med sitt mål och sitt innehåll syftar till att säkerställa hanteringen av såväl industriellt avfall som hushållsavfall i enlighet med miljöskyddskraven.

11 Kommissionen har dock tillagt att direktivet genomför principen om fri rörlighet för avfall som skall återvinnas och att det underställer den fria rörligheten för avfall som skall omhändertas slutligt villkor som är förenliga med den inre marknaden.

12 Det är riktigt att avfall, återvinningsbart eller ej, skall betraktas som varor vilkas fria rörlighet i enlighet med artikel 30 i fördraget i princip inte får hindras (dom av den 9 juli 1992 i målet C-2/90, kommissionen mot Belgien, Rec. s I-4431, punkt 28).

13 Domstolen har emellertid funnit att tvingande hänsyn vad gäller miljöskydd motiverar undantag från den fria rörligheten för avfall. I detta sammanhang har domstolen medgett att principen att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan, som fastställs i artikel 130r.2 i fördraget, medför att det åligger varje region, kommun eller annan lokal enhet att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de kan ta emot, behandla och slutligt omhänderta sitt eget avfall. Detta skall således omhändertas slutligt så nära den plats där det producerats som möjligt, för att i möjligaste mån begränsa avfallstransporterna (ovannämnda dom kommissionen mot Belgien, punkt 34).

14 Det är genomförandet av dessa riktlinjer som utgör direktivets syfte. Det fastställer bland annat i artikel 5 principen om att den plats där avfallet omhändertas slutligt skall ligga nära den plats där det produceras, för att i möjligaste mån säkerställa att varje medlemsstat slutligt omhändertar sitt eget avfall. För övrigt medger artikel 7 i direktivet att medlemsstaterna förhindrar transport av avfall som skall återvinnas eller omhändertas slutligt om transporten inte genomförs i enlighet med medlemsstaternas avfallsplaner.

15 Under dessa förhållanden kan direktivet inte anses syfta till att genomföra den fria rörligheten för avfall inom gemenskapen, vilket kommissionen för övrigt medgett vid den muntliga förhandlingen.

16 Kommissionen har vidare hävdat att direktivet leder till en tillnärmning av lagstiftningarna såtillvida att det genom artikel 1 inför en enhetlig definition av avfall och de verksamheter som hänger samman med detta. I detta sammanhang hänvisar kommissionen särskilt till det femte övervägandet i direktivets ingress, enligt vilket olikheter i medlemsstaternas lagstiftning vad gäller slutligt omhändertagande och återvinning av avfall kan påverka miljöns kvalitet och störa den inre marknadens funktion.

17 Kommissionen har slutligen åberopat det faktum att direktivet även bidrar till harmoniseringen av konkurrensvillkoren, vad gäller såväl tillverkningsindustrin som verksamheten med slutligt omhändertagande av avfall. I detta hänseende har kommissionen anfört att direktivet i viss mån avskaffar de förmåner industrin i en del medlemsstater haft i fråga om produktionskostnader på grund av att reglerna för avfallshantering där varit mindre strikta än i andra medlemsstater. Således skulle ordalydelsen i artikel 4, som föreskriver att avfall skall återvinnas eller omhändertas slutligt "utan risker för vatten, luft, jord eller växter och djur", vara tillräckligt precis för att säkerställa att näringsidkarnas kostnader i fortsättningen blir i stort sett likvärdiga, om artikeln troget införlivas i medlemsstaternas nationella rätt.

18 Det skall medges att vissa av direktivets bestämmelser, och särskilt de definitioner som ges i artikel 1, påverkar den inre marknadens funktion.

19 Tvärtemot vad kommissionen har anfört räcker emellertid inte enbart det faktum att den inre marknadens inrättande eller funktion påverkas för att artikel 100a skall vara tillämplig. Det framgår nämligen av domstolens rättspraxis att åberopande av artikel 100a som rättslig grund inte är berättigat om den rättsakt som skall antas enbart har som sidoeffekt att harmonisera marknadsvillkoren inom gemenskapen (dom av den 4 oktober 1991 i mål C-70/88, parlamentet mot rådet, Rec. s. I-4529, punkt 17).

20 Så förhåller det sig i detta fall. Den harmonisering som föreskrivs i artikel 1 i direktivet syftar huvudsakligen till att i en strävan att skydda miljön säkerställa att hantering av avfall inom gemenskapen sker effektivt, oavsett dess ursprung, och har endast sidoeffekter på villkoren för konkurrens och handel. Det skiljer sig därmed från rådets direktiv 89/428/EEG, av den 21 juni 1989, om åtgärder för harmonisering av programmen för att minska och slutligen eliminera förorening genom avfall från titandioxidindustrin (EGT nr L 201, s. 56, fransk version; svensk specialutgåva, del 15, volym 09), som var föremål för den ovan nämnda titandioxiddomen, och som syftar till att närma de nationella reglerna om produktionsvillkoren i en bestämd industrisektor till varandra i syfte att avskaffa konkurrenssnedvridning inom denna sektor.

21 Under dessa förhållanden skall det slås fast att antagandet av det ifrågasatta direktivet enbart på grundval av artikel 130s i fördraget var lagenligt. Invändningen om felaktigt val av rättslig grund för direktivet skall därför ogillas.

Artikel 18 i direktivet

22 Parlamentet har yrkat att artikel 18 i direktiv 91/156 skall ogiltigförklaras med motiveringen att det förfarande för regleringskommittén som föreskrivs där är oförenligt med fördraget.

23 Enligt artikel 37 tredje stycket i protokollet om stadgan för domstolen får yrkanden i interventionsansökan endast ha till syfte att biträda en av parternas yrkande.

24 Det kan konstateras att medan kommissionens yrkande avser ogiltigförklaring av direktiv 91/156, syftar parlamentets yrkande till ogiltigförklaring av artikel 18 i direktivet av helt andra skäl än de som åberopats av kommissionen. Parlamentets yrkande kan därför inte anses ha samma föremål som kommissionens och skall följaktligen avvisas.

25 Det följer av det ovanstående att talan skall ogillas.

Rättegångskostnader

26 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Kommissionen har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna. I enlighet med artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall Spanien och Europaparlamentet bära sina egna kostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) Sökandens talan ogillas.

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

Due Kakouris Zuleeg Murray

Mancini Joliet Schockweiler

Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco Kapteyn

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 mars 1993.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande