

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

11 юни 1991 година*

„Директива относно отпадъците от производството на титанов диоксид - Правна основа”

По дело C-300/89

Комисията на Европейските общности, за която се явяват г-н Ricardo Gosalbo Vopo и г-н Alain van Solinge, членове на правната служба, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Guido Berardis, член на нейната правна служба, Centre Wagner, Kirchberg,

ищец,

подпомагана от

Европейския парламент, за който се явява неговият юрисконсулт г-н Jorge Campinos, подпомаган от г-н Johann Schoo и г-н Kieran Bradley, членове на правната служба на Парламента, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург при генералния секретариат на Парламента, Kirchberg,

встъпила страна,

срещу

Съвета на Европейските общности, за когото се явява г-н Arthur Alan Dashwood, директор в правната служба на Съвета, и г-жа Jill Aussant, главен администратор в същата служба, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Jörg Käser, директор по правните въпроси на Европейската инвестиционна банка, 100 boulevard Konrad Adenauer,

ответник,

с предмет отмяната на Директива 89/428/ЕИО на Съвета от 21 юни 1989 г. относно процедурите за хармонизирането на програмите за намаляване, с цел неговото премахване, на замърсяването, причинено от отпадъците от производството на титанов диоксид (ОВ L 201, стр. 56),

СЪДЪТ,

в състав: г-н O. Due, председател, г-н G. F. Mancini, г-н T. F. O'Higgins, г-н J. C. Moitinho de Almeida, г-н G. C. Rodríguez Iglesias и г-н M. Díez de Velasco,

* Език на производството: френски.

председатели на състав, сър Gordon Slynn, г-н С. N. Kakouris, г-н R. Joliet, г-н F. A. Schockweiler и г-н M. Zuleeg, съдии,

генерален адвокат: г-н G. Tesauero,

секретар: г-н H.A. Rühl, главен администратор,

предвид доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните състезания на страните в съдебното заседание от 30 януари 1991 г., по време на което за Комисията са се явили г-н R. Gosalbo Bono и г-н J. Amphoux, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 13 март 1991 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, подадена в секретариата на Съда на 28 септември 1989 г., Комисията на Европейските общности, по силата на член 173, алинея 1 от Договора за ЕИО, е поискала отмяната на Директива 89/428/ЕИО на Съвета от 21 юни 1989 г. относно процедурите за хармонизирането на програмите за намаляването, с цел неговото премахване, на замърсяването, причинено от отпадъците от производството на титанов диоксид (ОВ L 201, стр. 56).

2. Тази Директива, която е приета с единодушие от Съвета въз основата на член 130т от Договора за ЕИО, „определя ... процедурите за хармонизирането на програмите за намаляването, с цел неговото премахване, на замърсяването от съществуващи промишлени учреждения и е предназначена да подобри условията на конкуренцията при производството на титанов диоксид” (член 1). За тази цел, тя установява хармонизирани нива за третирането на различните видове отпадъци от производството на титанов диоксид. По този начин, по отношение на някои отпадъци от съществуващи учреждения, които използват специфични процеси, се налага пълна забрана (членове 3 и 4). От друга страна, за другите отпадъци от съществуващите учреждения, Директивата определя максимални стойности за вредните вещества (членове 6 и 9).

3. От преписката по делото става ясно, че оспорвания акт произтича от предложение за директива, представено от Комисията на 18 април 1983 г. въз основата на членове 100 и 235 от Договора за ЕИО. След влизането в сила на Единния европейски акт, Комисията е променила правната основа своето предложение, като занапред го основава на член 100а от Договора за ЕИО, добавен от Единния европейски акт. На своето заседание от 24 и 25 ноември 1988 г., Съветът обаче приема обща позиция, съобразно която директивата трябва да се

основава на член 130т от Договора за ЕИО. Независимо от възраженията, изразени от страна на Европейския парламент, консултиран от страна на Съвета в съответствие с член 130т, приема за уместна правна основа, предложена от Комисията, Съветът приема съответната директива въз основата на член 130т.

4. Като счита, че Директива 89/428/ЕИО няма действителна правна основа, поради това, че тя се основава на член 130т, а би трябвало да се основава на член 100а, Комисията завежда настоящия иск за отмяна.

5. С Определение от 21 февруари 1990 г. Парламентът е бил прието да встъпи в подкрепа на исканията на ищеца.

6. Позовава се на доклада от съдебното заседание за пълните подробности относно фактите по спора, развитието на производството, както и правните основания и доводите на страните, които от по-нататък се упоменават или обсъждат само доколкото е необходимо за мотивирането на Съда.

7. В подкрепа на иска, Комисията, подпомагана от Европейския парламент, твърди, че Директивата, при все че допринася за опазването на околната среда, има за „основна цел” или „център на тежест” подобряването на условията на конкуренцията при производството на титанов диоксид. Следователно, тя съставлява мярка относно установяването и функционирането на вътрешния пазар, по смисъла на член 100а, и следователно би трябвало да се основава на тази последна разпоредба за оправомощаване.

8. Комисията уточнява, че самият текст на членове 100а и 130т разкрива, че изискванията на опазването на околната среда съставляват неизменна част от хармонизирането на действията, които трябва да се осъществят въз основата на член 100а. Следва, че член 100а, който се отнася до установяването и функционирането на вътрешния пазар, съставлява *lex specialis* по отношение на член 130т, който сам по себе си не е предназначен за осъществяването на тази цел.

9. Съветът от своя страна, твърди, че член 130т съставлява правилната правна основа за Директива 89/428/ЕИО. Независимо че признава, че Директивата е предназначена също така да хармонизира условията на конкуренция в засегнатия промишлен сектор и по този начин да насърчи установяването и функционирането на вътрешния пазар, той смята, че „центърът на тежестта” на оспорвания акт е премахването на замърсяването, причинено от отпадъците от производствения процес на титанов диоксид. Тази цел е една от тези, посочени в член 130с, които се преследват посредством мерки, приети по силата на член 130т.

10. Първо, трябва да се отбележи, че в рамките на системата на правомощия на Общността, изборът на правната основа за акт не може да зависи само от убеждението на една институция що се отнася до преследваната цел, а трябва да се основава на обективни фактори, които подлежат на съдебен контрол (вж. Решение

от 26 март 1987 г. по дело Комисията/Съвета, точка 11, 45/86, Recueil, стр. 1493). Тези фактори обхващат по-специално целта и съдържанието на акта.

11. Що се отнася до преследваната цел, член 1 от Директива 89/428/ЕИО посочва, че тя цели от една страна, да хармонизира програмите за намаляване на замърсяването, с цел неговото премахване, що се отнася до отпадъците от съществуващи учреждения в производството на титанов диоксид, и от друга страна, да подобри условията на конкуренция в този сектор. Тя преследва следователно двойната цел на опазване на околната среда и подобряване на условията на конкуренция.

12. Що се отнася до нейното съдържание, Директива 89/428/ЕИО забранява или, съобразно строгите стандарти, изисква намаляване на изхвърлянето на отпадъците от съществуващи промишлени учреждения в сектора и определя също срокове за изпълнението на различните разпоредби. Като налага по този начин задължения относно третирането на отпадъците от процеса на производството на титанов диоксид, Директивата същевременно допринася за намаляването на замърсяването и установяването на по-голямо еднообразие на производствените условия и следователно на условия на конкуренция, тъй като националните норми относно третирането на отпадъците, които Директивата цели да хармонизира, имат въздействие върху производствените разходи при производството на титанов диоксид.

13. От това следва, че в съответствие със своите цел и съдържание, както те стават видни от самата формулировка на Директивата, тя се отнася, по един неделим начин, едновременно както до опазването на околната среда, така и до премахването на различията в условията на конкуренция.

14. Член 130т от Договора предвижда, че Съветът трябва да реши какво действие трябва да се предприеме от Общността относно околната среда. Член 100а, параграф 1 от Договора, се отнася до приемането от страна на Съвета на мерки за сближаването на законите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки, които имат за предмет установяването и функционирането на вътрешния пазар. Съгласно член 8а, алинея 2 от същия договор, този пазар обхваща „пространство без вътрешни граници, в което свободното движение на стоки, лица, услуги и капитали са осигурени”. По силата на членове 2 и 3 от Договора, предварително условие за подобен пазар е наличието на условия на конкуренцията, които не са нарушени.

15. За да влязат в сила основните свободи, упоменати в член 8а, мерките за хармонизиране са необходими за преодоляване на различията между законите на държавите-членки в областите, където подобни различия биха могли да създадат или поддържат нарушени условията на конкуренция. Поради това член 100а оправомощава Общността да приеме мерки за сближаването на законите, подзаконовите и административни разпоредби на държавите-членки и определя процедурата, която трябва да се следва за тази цел.

16. Следва че с оглед на своите цели и съдържание, съответната директива разкрива чертите както на акт във връзка с околната среда по смисъла на член 130т от Договора, така и на мярка за хармонизиране, която има за предмет установяването и функционирането на вътрешния пазар по смисъла на член 100а от Договора.

17. Както Съдът е отсъдил в Решение от 27 септември 1988 г. по дело Комисията/Съвета, точка 11(165/87, Recueil, стр. 5545), когато едно правомощие на институцията се основава на две разпоредби на Договора, тя трябва да приеме съответните мерки въз основата на двете съответни разпоредби. Тази съдебна практика обаче не е приложима в настоящия случай.

18. Една от разглежданите разпоредби за оправомощаване, член 100а, изисква позоваване на процедурата на сътрудничество, предвидена в член 149, параграф 2 от Договора, докато другата, член 130т, изисква от Съвета да вземе решение с единодушие след обикновена консултация с Европейския парламент. Вследствие, използване и на двете разпоредби като съвместна правна основа би лишило процедурата на сътрудничество от самото Ж естество.

19. Съгласно процедурата на сътрудничество, Съветът действа с квалифицирано мнозинство, когато той възнамерява да приеме измененията в неговата обща позиция, предложени от Парламента и които са включени от Комисията в нейното преработено предложение, докато той трябва да осигури единодушие, ако възнамерява да вземе решение, след като неговата обща позиция бъде отхвърлена от Парламента, или ако има намерение да измени преработеното предложение на Комисията. Този същностен елемент на процедурата на сътрудничество бе бил компрометиран, ако вследствие на едновременното позоваване на членове 100а и 130т, от Съвета се изискваше във всеки случай да действа с единодушие.

20. Самата цел на процедурата на сътрудничество, която е да повиши участието на Европейския парламент в законодателния процес на Общността, по този начин би била застрашена. Както Съдът заявява в Решения от 29 октомври 1980 г., по дело Roquette Frères/Съвета, точка 33 (138/79, Recueil, стр. 3333) и по дело Maizena/Съвета, точка 34 (139/79, Recueil, стр. 3393), това участие отразява основния демократичен принцип, че народите трябва да вземат участие в упражняването на властта посредством посредничеството на едно представително събрание.

21. Следва че в настоящия случай се изключва позоваването на двойната правна основа на членове 100а и 130т, и че е необходимо да се определи коя от тези две разпоредби съставлява подходящата правна основа.

22. В това отношение, трябва да се отбележи място, че съгласно член 130с, параграф 2 от Договора, „изискванията във връзка с опазването на околната среда са съставна част от другите политики на Общността”. Този принцип предполага, че

една мярка на Общността не може да бъде от обхвата от разпоредбите на член 130т, само защото тя също така преследва цели за опазване на околната среда.

23. Второ, както Съдът е отсъдил в Решения от 18 март 1980 г., по дела Комисията/Италия (91/79, точка 8, Recueil, стр. 1099; и 92/79, точка 8, Recueil, стр. 1115), разпоредби, чиято необходимост се поражда от съображения във връзка с околната среда могат да бъдат в тежест на предприятията, спрямо които се прилагат, и ако не е налице сближаване на националните разпоредби в областта, конкуренцията може да бъде съществено нарушена. От това следва, че действие, което е предназначено да сближи националните норми относно производствените условия в определен промишлен сектор с цел премахването на нарушаването на конкуренцията в този сектор, може да допринесе за постигането на вътрешния пазар и по този начин попада в обхвата на член 100а, разпоредба, която е изключително адаптирана за целите на постигането на вътрешния пазар.

24. Накрая, трябва да се отбележи, че член 100а, параграф 3 изисква от Комисията, в своите предложения за мерки за сближаването на законите на държавите-членки, които имат за предмет установяването и функционирането на вътрешния пазар, да вземе като основа високо ниво на опазване, по-специално в областта на опазването на околната среда. По този начин тази разпоредба изрично посочва, че целите на опазването на околната среда, посочени в член 130с, могат ефективно да се преследват посредством мерки за хармонизиране, приети въз основа на член 100а.

25. С оглед на всички предходни съображения, оспорваният акт трябва да е бил основан на член 100а от Договора за ЕИО и следователно трябва да бъде отменен.

По съдебните разноски

26. Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски. След като Съветът е загубил делото, той следва да бъде осъден да заплати съдебните разноски, включително тези на встъпилата страна.

По изложените съображения Съдът реши:

1) Отменя Директива 89/428/ЕИО на Съвета от 21 юни 1989 г. относно процедурите за хармонизирането на програмите за намаляването, с цел неговото премахване, на замърсяването, причинено от отпадъците от производството на титанов диоксид.

2) Съветът се осъжда да заплати съдебните разноски, включително тези на встъпилата страна.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 11 юни 1991 година.

Подписи