

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

17 март 1993 година*

„Директива относно отпадъците - Правно основание”

По дело C-155/91

Комисията на Европейските общности, за която се явяват г-н Rolf Waegenbaur, главен правен съветник и г-н Ingolf Pernice, членове на нейния правен отдел, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург в кантората на г-н Roberto Hayder, член на нейния правен отдел, Wagner Centre, Kirchberg

ищец,

подкрепяна от

Европейския парламент, за който се явява г-н Jorge Campinos, правен съветник, подпомаган от г-н Kieran Bradley, членове на правния отдел на Парламента, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург в секретариата на Европейския парламент, Kirchberg,

встъпила страна

срещу

Съвета на Европейските общности, за който се явяват г-н Arthur Alan Dashwood, директор в правната служба на Съвета и г-жа Jill Aussant, главен администратор в тази служба, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург в канцеларията на г-н Joerg Kaeser, началник на правния отдел на Европейската инвестиционна банка, 100 Boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

ответник

подкрепян от

Кралство Испания, за което се явяват г-н Alberto José Navarro González, генерален директор по правната и институционална координация на Общността, и Antonio Hernández-Mora, Abogado del Estado, от отдела по правните въпроси на Общността, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург, испанското посолство, 4-6 Boulevard Emmanuel Servais,

встъпила страна

* Език на производството то: френски.

относно иск за отмяна на Директива 91/156/ЕИО на Съвета от 18 март 1991 г., за изменение на Директива 75/442/ЕИО относно отпадъците (ОВ 1991 г., L 78, стр. 32),

СЪДЪТ,

в състав: г-н О. Due, председател, г-н С.Н. Kakouris, г-н М. Zuleeg и г-н J.L. Murray, председатели на състав, г-н G.F. Mancini, г-н R. Joliet, г-н F.A. Schockweiler, г-н J.C. Moitinho de Almeida, г-н F. Grévisse, г-н М. Díez de Velasco и г-н P.J.G. Картеун, съдии,

генерален адвокат: г-н G. Tesauero,

секретар: г-н Н. von Holstein, заместник секретар,

като има предвид доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните становища на страните на съдебното заседание от 25 ноември 1992 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат в заседанието от 1 декември 1992 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, подадена в секретариата на Съда на 11 юни 1991 г., Комисията на Европейските общности, е предявила иска съгласно първа алинея на член 173 от Договора за ЕИО, за отмяна на Директива 91/156/ЕИО на Съвета от 18 март 1991 г., за изменение на Директива 75/442/ЕИО относно отпадъците (ОВ 1991 г. L 78, стр. 32).

2. Директива 75/442 регламентира правилата на Общността за унищожаване на отпадъци. На 16 август 1988 г., за да отчете опита, натрупан при прилагането на тази директива от държавите-членки, Комисията внася предложение за приемане на Директива 91/156. За правно основание Комисията избира член 100а от Договора. В Съвета обаче се оформя обща позиция в полза на позоваването на бъдещата директива на член 130г от Договора. Въпреки възраженията, изказани от Европейския парламент, който, при проведените с него консултации от Съвет относно член 130г, е счел, че правната основа, предложена от Комисията, е правилна, Съветът приема въпросната директива на основата на член 130г от Договора.

3. В подкрепа на своето искане Комисията се позовава само на един довод, като твърди, че за въпросната директива е избрано погрешно правно основание. Парламентът, който се намесва в подкрепа на формата на решението, претендирано от Комисията, иска и отмяна на член 18 от директивата.

4. Препращането към доклада от съдебното заседание е направено с оглед попълно отчитане на фактите, процедурата и писмените становища, представени в Съда, които са посочени и обсъдени в по-долу само доколкото е необходимо за мотивите на Съда.

По правното основание

5. Комисията, подкрепена от Европейския парламент, по същество твърди, че директивата има за цел както защитата на околната среда, така и създаването и функционирането на вътрешния пазар. Следователно, тя трябва да бъде приета единствено на основата на член 100а от Договора, подобно на директивата относно отпадъците от производството на титанов диоксид, която е била предмет на Решение по дело C-300/89 Комисия/Съвет от 11 юни 1991 г., *Resceil*, стр. I-2867 (наричано по-нататък „решението по делото за титановия диоксид“).

6. От своя страна Съветът поддържа, че член 130т от Договора съставлява правилното правно основание за Директива 91/156, която, с оглед на нейната цел и съдържание, се отнася по същество до защита на здравето и околната среда.

7. Съгласно това, което е установено от съдебната практика в контекста на организацията на правомощията на Общността, изборът на правно основание за дадена мярка трябва да е обосновано от обективни фактори, които подлежат на съдебен преглед. Тези фактори включват, по-специално, целта и съдържанието на мярката (вж., по-специално Решение по дело C-295/90 Парламент/Съвет от 7 юли 1992 г., *Resceil*, стр. I-4193, точка 13).

8. По отношение на целта, преследвана от Директива 91/156, четвъртото, шестото, седмото и деветото съображение на нейния преамбюл предвиждат, че за да се постигне високо ниво на опазване на околната среда, държавите-членки трябва да предприемат мерки, които да ограничат произвеждането на отпадъци, да насърчават рециклирането на отпадъци и повторната им употреба като суровини, както и че те трябва да имат собствен капацитет за унищожаване на отпадъците и следва да намалят транспортирането на отпадъци.

9. По отношение на съдържанието на директивата, тя изисква от държавите-членки, по-специално, да насърчат превенцията или намаляването на произвеждането на отпадъци, възстановяването и унищожаването без застрашаване на здравето на човека и без нанасяне на щети върху околната среда, както и да забранят изоставянето, разтоварването и безконтролното унищожаване на отпадъци (членове 3 и 4). Съответно, директивата изисква от държавите-членки да въведат интегрирана и адекватна мрежа от инсталации за унищожаване, които ще дадат възможност на Общността като цяло и на държавите-членки индивидуално да създадат собствен капацитет за унищожаването на отпадъци, като отпадъците бъдат унищожавани в една от най-близките инсталации (член 5). За да се постигнат тези цели, държавите-членки трябва да разработят планове за управление на отпадъците, които могат да предотвратят превозване на отпадъци, което не е в съответствие с тези планове (член 7). Накрая, директивата изисква от държавите-членки да наложат на предприятията и местата за унищожаване правила, предвиждащи

разрешения, регистрация и инспекции (членове 9 - 14) и потвърждава в областта на унищожаването на отпадъци принципът "замърсителят плаща," залегнал в Член 130с, параграф 2 от Договора (член 15).

10. От упоменатото по-горе става ясно, че съгласно своята цел и съдържание, въпросната директива е насочена към осигуряване управлението на отпадъците, независимо дали те са промишлени или са с местен произход, в съответствие с изискванията за опазване на околната среда.

11. Комисията добавя обаче, че директивата прилага принципа на свободното движение на отпадъците, предназначени за преработване и подлага свободното движение на отпадъците, предназначени за унищожаване на условия, съответстващи на вътрешния пазар.

12. Освен това, отпадъците, независимо дали подлежат на рециклиране или не, ще се считат за стоки, движението на които, съгласно член 30 от Договора, трябва по принцип да не бъде възпрепятствано (Решение по дело С-2/90 Комисия/Белгия от 9 юли 1992 г., Recueil, стр. I-4431, точка 28)

13. Съдът обаче поддържа, че императивните изисквания, по отношение на опазване на околната среда, оправдават изключенията от свободното движение на отпадъците. В този контекст, Съдът потвърждава, че принципът, според който трябва да бъде премахнат източникът на увреждане на околната среда, установен в член 130с, параграф 2 от Договора като основа за действия от Общността, по отношение на околната среда, води до това, че всеки район, община или друга местна власт трябва да предприемат необходимите стъпки, за да осигурят събирането, третирането и унищожаването на техните собствени отпадъци; те трябва съответно да бъдат унищожени колкото е възможно по-близо до мястото, където са произведени, за да се ограничи във възможно най-голяма степен превозването на отпадъци (Решение по делото Комисията/Белгия, цитирано по-горе, точка 34).

14. Целта на директивата е да приложи тези принципи. Тя регламентира, по-специално в член 5, принципът, че мястото, където се унищожават отпадъците, трябва да бъде най-близкото място, където те са произведени, за да се осигури, доколкото е възможно всяка държава-членка да има самостоятелен капацитет да унищожават отпадъци. Освен това член 7 от директивата упълномощава държавите-членки да спират движението на отпадъци за възстановяване или унищожаване, което не е в съответствие с техните планове за управление на отпадъците.

15. При тези обстоятелства, не може да се счита, че директивата е предназначена да прилага свободното движение на отпадъци в рамките на Общността, което освен това, Комисията е приела по време на съдебното заседание.

16. Освен това Комисията твърди, че директивата води до сближаване на законодателствата, тъй като член 1 въвежда една, обща дефиниция на отпадъци и свързани с тях дейности. В тази връзка, тя препраща по-специално към петото съображение на преамбюла на директивата, съгласно който всяко различие

между законите на държавите-членки относно унищожаването на отпадъци и възстановяване може да засегне качеството на околната среда и да повлияе на функционирането на вътрешния пазар.

17. Накрая, Комисията се позовава на факта, че директивата също така допринася за хармонизиране на условията на конкуренция на ниво както промишлено производство, така и унищожаване на отпадъци. В тази връзка тя твърди, че до известна степен директивата води в крайна сметка до преимущества, ползвани от промишлеността в някои държави-членки по отношение на производствените цени, държащи се на факта, че тяхното законодателство относно третирането на отпадъците е по-малко стриктно от това на други държави-членки. Съответно с това, тя твърди, че формулировката на член 4, която предвижда възстановяването и унищожаването на отпадъци "без риск за водата, въздуха, почвата, растенията и животните,, е достатъчно прецизна, за да осигури, че бремето върху икономическите оператори отсега нататък ще бъде до голяма степен еднакво във всички държави-членки, при условие че то е точно въведено в националното законодателство.

18. Освен това, трябва да се признае, че някои от разпоредбите на директивата, по-специално дефинициите, предвидени в член 1, засягат функционирането на вътрешния пазар.

19. Противно на твърдението на Комисията обаче, фактът, че се засяга създаването и функционирането на вътрешния пазар, не е достатъчен, за да се приложи член 100а от Договора. От практиката на Съда е видно, че не е обосновано прибягване до член 100а, когато мярката, която ще бъде приета оказва само незначителен ефект върху хармонизирането на пазарните условия в рамките на Общността (Решение по дело С-70/88 Парламент/Съвет от 4 октомври 1991 г., Recueil, стр. I-4529, точка 17).

20. Такъв е и настоящият случай. Хармонизацията, предвидена по член 1 от директивата, има за основна цел да осигури, с оглед опазването на околната среда, ефективно управление на отпадъците в Общността, независимо от техния произход и има само спомагателно действие върху условията за конкуренция и търговия. В резултат от това тя се различава от Директива 89/428/ЕИО на Съвета от 21 юни 1989 г. относно процедурите за хармонизиране на програмите за намаляване и евентуално премахване на замърсяването, причинявано от отпадъците от производството на титанов диоксид (ОВ 1989 г., L 201, стр. 56), която е била обект на решение на Съда по делото за титановия диоксид, цитирано по-горе, и която е насочена към сближаване на националните разпоредби относно условията за производство в определен промишлен сектор с цел премахване нарушаването на конкуренцията в този сектор.

21. В съответствие с това трябва да се счита, че оспорваната директива е валидно приета единствено на основата на член 130т от Договора. Доводът, който твърди, че е избрано грешно правно основание за директивата, следователно трябва да бъде отхвърлен.

По член 18 от директивата

22. Парламентът иска отмяна на член 18 от Директива 91/156 с основаниято, че процедурата на регулаторната комисия, предвидена в нея, не е в съответствие с Договора.

23. Съгласно третата алинея от член 37 от Протокола относно статута на Съда, становища, дадени по искова молба за допускане на подпомагане, следва да бъдат ограничени до подкрепа на становищата на една от страните.

24. Трябва да се установи, че доколкото формата на разпореждането, искана от Комисията е с действие, което води до отмяна на Директива 91/156, формата на разпореждане, искана от Парламента, е с действие, което води до отмяна на член 18 от директивата на основания, които не са изцяло свързани с онези, повдигнати от Комисията. Вследствие на това, за основанията, на които се е позовал Парламента, не може да се счита, че имат същата цел като тези, на които се е опряла Комисията и следователно трябва да бъдат отхвърлени като недопустими.

25. От упоменатото по-горе следва, че искането трябва да бъде отхвърлено.

По съдебните разноски

26. По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски. Тъй като Комисията е загубила делото, следва да бъде осъдена да понесе направените от нея съдебни разноски. По силата на член 69, параграф 4 от Процедурния правилник, Кралство Испания и Европейският парламент понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът реши:

1. Отхвърля искането.

2. Осъжда Комисията да заплати съдебните разноски, освен тези на Кралство Испания и на Европейския парламент, които ще понесат направените от тях съдебни разноски.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 17 март 1993 година.

Подписи