

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

28 юни 1994 година*

По дело С-187/93

Европейският парламент, за който се явява г-н Kieran Bradley и José Luis Rufas Quintana, от Правната служба, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург – Секретариатът на Европейския парламент, Kirchberg,

ищец,

срещу

Съвета на Европейския съюз, за който се явява г-н Arthur Alan Dashwood, директор в Правната служба, и г-жа Jill Aussant, юридически съветник, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург, при кантората на г-н Bruno Eynard, директор на Правната дирекция на Европейската инвестиционна банка, 100 Boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

ответник,

подпомаган от

Кралство Испания, за което се явява г-н Alberto Navarro González, генерален директор за европейска правна и институционална координация, и г-жа Gloria Calvo Díaz и г-н Antonio Hierro Hernández-Mora, Abogados del Estado, от Правния департамент за въпроси на Общността, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург – испанското посолство, 4-6 Boulevard Emmanuel Servais,

встъпила страна,

с предмет иск за отмяна на Регламент (ЕИО) № 259/93 на Съвета от 1 февруари 1993 г. относно надзора и контрола върху превози на отпадъци в рамките на, за и от Европейската общност (ОВ 1993 г., L 30, стр. 1),

СЪДЪТ,

в състав: г-н О. Due, председател, г-н М. Diez de Velasco, г-н D.A.O. Edward (председатели на състав), г-н С.N. Kakouris, г-н R. Joliet, г-н F.A. Schockweiler (докладчик), г-н G.C. Rodríguez Iglesias, г-н P.J.G. Kapteyn и г-н J.L. Murray, съдии,

генерален адвокат: г-н F.G. Jacobs,

съдебен секретар: г-н R. Grass,

като взе предвид доклада на съдията докладчик,

след като взе в предвид становището на генералния адвокат на съдебното заседание на 18 май 1994 г.,

* Език на производството: френски.

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, подадена в секретариата на Съда на 21 април 1993 г., Европейският парламент е завел иск на основание член 173, параграф 1 от Договора за ЕИО за отмяна на Регламент (ЕИО) № 259/93 на Съвета от 1 февруари 1993 г. относно надзора и контрола върху превози на отпадъци в рамките на за и от Европейската общност (ОВ 1993 г., L 30, стр. 1, наричан по-нататък „Регламент № 259/93“).

2. Както е видно от първите четири съображения от Регламента, той е бил приет с цел да се замени регламента с Директива 84/631/ЕИО на Съвета от 6 декември 1984 г. относно надзора и контрола в рамките на Европейската общност на трансграничните превози на опасни отпадъци (ОВ 1984 г., L 326, стр. 31), с оглед на ангажиментите, поети от страна на Общността в контекста на Базелската конвенция от 22 март 1989 г. за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане, одобрена от името на Общността с Решение 93/98/ЕИО на Съвета от 1 февруари 1993 г. (ОВ 1993 г., L 39, стр. 1), на четвъртата АКТЬ-ЕИО конвенция от 15 декември 1989 г., одобрена от името на Общността с Решение 91/400/ЕОВС, ЕИО на Съвета и на Комисията от 25 февруари 1991 г. (ОВ 1991 г., L 229, стр. 1) и на Решение на Съвета на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) от 30 март 1992 г. относно трансграничното движение на отпадъците, предназначени за операции по оползотворяване.

3. По силата на член 1, параграф 1, Регламент № 259/93 се прилага към превоз на отпадъци в, към и от Общността, като изключенията са изброени в член 1, параграфи 2 и 3.

4. Дял II на Регламента се отнася до транспортиране на отпадъци между държавите-членки и прави разграничение между отпадъци, предназначени за обезвреждане (глава А, членове 3, 4 и 5) и отпадъци, предназначени за оползотворяване (глава Б, членове 6 -11). Както е посочено в съображение 9, този дял създава система, по силата на която превозите на отпадъци подлежат на предварително уведомяване на компетентните органи, което да им позволи за бъдат надлежно информирани относно вида, превоза и обезвреждането или оползотворяването на отпадъците, така че те да бъдат в състояние да предприемат всички необходими мерки за защита на човешкото здраве и на околната среда, включително възможността за повдигане на мотивирани възражения срещу превоза.

5. В случая с отпадъци, предназначени за обезвреждане, превозът може да бъде извършен само след като уведомяването получи разрешение от компетентния орган по местоназначението (член 5, параграф 1). Освен това, с цел да бъдат приложени принципите на близостта, приоритетността на оползотворяването и самозадоволяването на ниво на Общността и на национално равнище, в съответствие с Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 г. относно отпадъците (ОВ 1975 г., L 194, стр. 39), изменена с Директива 91/156/ЕИО от 18 март 1991 г. (ОВ 1991 г. L 78, стр. 32, наричана по-нататък „Директива 91/156“), държавите-членки могат да предприемат мерки в съответствие с Договора за обща

или частична забрана или за систематично възражение срещу превозите на отпадъци (съображение 10 и член 4, параграф 3, буква а), и) от Регламент № 259/93. В случай на отпадъци, предназначени за оползотворяване, превозите могат да бъдат извършвани, ако в определен срок не бъде подадено възражение (член 8, параграф 1).

6. Член 13 от дял III на Регламент № 259/93 се отнася до превози на отпадъци в държавите-членки. В съответствие с съображение 5, надзорът и контролът на такива превози представлява отговорност за самите държави-членки. Националните системи, създадени от тях за тази цел обаче следва да вземат предвид необходимостта от съгласуваност със системата на Общността, създадена с Регламент № 259/93 (член 13, параграф 2). Държавите-членки също така могат да прилагат системата, предвидена от регламента по отношение на превозите между държавите-членки (член 13, параграф 4).

7. Дялове IV, V и VI на Регламент № 259/93 предвиждат правилата, които се прилагат съответно към износа на отпадъци извън Общността, вноса на отпадъци в Общността и транзита на отпадъци от извън и през Общността за обезвреждане или оползотворяване извън Общността.

8. Дялове VI и V забраняват по принцип целия износ или внос на отпадъци, независимо дали е предназначен за обезвреждане или оползотворяване, освен за износ на отпадъци за обезвреждане за страните от ЕАСТ, които са също така страни по Базелската конвенция, износа на отпадъци за оползотворяване за и внос на отпадъци от страни, които са страни по Базелската конвенция или с които Общността, или Общността и нейните държави-членки, или отделни държави-членки са сключили споразумения или договорености, които отговарят на определени условия, както и износ на отпадъци за оползотворяване за или внос на такива отпадъци от страни, към които се прилага решението на ОИСР. По отношение на такъв износ или внос е създадена система, която предвижда даване на уведомление на компетентните органи за изпращането или местоназначението, в зависимост от това дали отпадъците са предназначени за обезвреждане или оползотворяване.

9. От преписката по делото, е видно че Регламент 259/93 произтича от предложение за Регламент (ЕИО) на Съвета, относно надзора и контрола върху превози на отпадъци в рамките на, за и от Европейската общност, представено от Комисията на 10 октомври 1990 г. (ОВ, 1990 г., С 289, стр. 9). Това предложение на Комисията е направено в резултат на покана, отправено до нея от Съвета в Резолюцията от 7 май 1990 г. относно политиката по отношение на отпадъците (ОВ 1990 г., С 122, стр. 2), в която тази институция е изразила становище по-специално, че „движението на отпадъци следва да бъде намалено до минимално необходимото за екологично безопасно обезвреждане и следва да подлежи на съответен контрол” (съображение 7 от преамбюла).

10. След приемането на становището на 12 март 1992 г. от Европейския парламент (ОВ 1992 г., С 94, стр. 276), с когото Съветът първоначално е съгласувал съгласно членове 100а и 113 от Договора за ЕИО, тъй като тези разпоредби са служели като правно основание на предложението на Комисията, на 23 март 1992 г. Комисията е внесла изменено предложение (ОВ 1992 г., С 115, стр. 4), което също така е било

основано на тези два члена от Договора. Впоследствие Съветът е преценил, че предложеният регламент следва да бъде основан на член 130т от Договора за ЕИО, който предвижда, че по въпроси, свързани с околната среда, Съветът взема решения единодушно по предложение на Комисията и след съгласуване с Европейския парламент и Икономическия и социален съвет, е с писма ат 30 ноември 1992 г. той е поискал от Европейския парламент „неговото становище по изменението на правното основание”. Въпреки че в своето становище, прието на 20 януари 1993 г. (ОВ 1993 г., С 42, стр. 82), Европейският парламент е оспорил уместността на правното основание, прието от Съвета и е предложил заместването с членове 100а и 113 от Договора, на 1 февруари 1993 г. Съветът е приел регламента на основание на член 130т от Договора. Тогава Европейският парламент е завел настоящия иск за отмяна.

11. С Определение от 22 септември 1993 г. председателят на Съда е дал разрешение на Кралство Испания да се включи като встъпила страна в полза на Съвета.

12. Европейският парламент твърди в подкрепа на своя иск, че целта и задачата на дялове II и IV, V и VI на регламента е да регулират съответно движението на отпадъци в рамките на Общността и външната търговия с отпадъци между Общността и трети страни и че следователно регламентът следва да бъде приет на основание на членове 100а и 113 от Договора, макар че той също така отговаря на изискванията на защитата на околната среда.

13. Съветът, подкрепен от Кралство Испания, счита, че целта на регламента е чрез регулиране на превозите на отпадъци да допринесе за защитата на околната среда и че по такъв начин той попада единствено в обхвата на член 130 от Договора, макар че има вторични последици по отношение на условията, които регулират конкуренцията в Общността и търговията с трети страни.

Относно допустимостта

14. Преди всичко следва да бъде посочено, че както Съдът трайно е постановявал (виж, последно, Решение от 2 март 1994 г., *Parlement/Conseil*, С-316/91 г., непубликувано в *Recueil*, точка 12), иск за отмяна, заведен от Парламента срещу акт на Съвета или на Комисията е допустим, при положение че с иска се цели само опазване на правомощията му и че той се основава само на твърдения относно нарушение на тези правомощия.

15. В съответствие с тези критерии, искът следва да бъде обявен за недопустим, доколкото той се основава на изключването от правното основание на регламента на член 113 от Договора. По времето, когато регламентът е бил приет, член 113 не е предвиждал Европейският парламент да участва по какъвто и да е начин в изготвянето на актовете, предвидени в този член, така че изключването му от правното основание на регламента не накърнява правомощията на Парламента.

16. Независимо от това, доколкото с иска се оспорва фактът, че регламентът не е издаден на правно основание на член 100а, а на член 130т от Договора, с иска се цели да се докаже, че правомощията на Парламента са били накърнени в резултат на избраното правно основание и следователно искът е допустим. По времето, когато регламентът е бил приет, член 130т от Договора е предвиждал единствено

съгласуване с Европейския парламент, докато член 100а от Договора е изискивал прилагане на процедурата за сътрудничество с тази институция.

По същество

17. Съдът трайно е постановявал, че в контекста на организацията на правомощията в Общността изборът на правно основание на мярка трябва да се основава на обективни фактори, които подлежат на съдебен преглед. Тези фактори включват по-специално целта и предмета на мярката (виж, последно, Решение от 17 март 1993 г., *Commission/Conseil*, C-155/91, *Recueil* стр. 1-939, точка 7).

18. По отношение на целта е видно по-специално от съображения 6 и 9 от преамбюла на Регламента, че системата за надзор и контрол на превозите на отпадъци между държавите-членки отразява необходимостта от опазване, защита и подобряване на качеството на околната среда и има за цел да позволи на компетентните органи да предприемат всички необходими мерки за защита на човешкото здраве и околната среда.

19. От съображения 7 и 10 от регламента следва, че организацията на раздора и контрола на превозите между държавите-членки представлява част от пакет мерки, предприети от Съвета във връзка с управлението на отпадъци, както е предвидено по-специално в Директива 91/156. Действително, самата тази директива гласи, че движението на отпадъци следва да бъде намалено и че държавите-членки могат да предприемат необходимите мерки за тази цел чрез плановете за управление на отпадъци, които те са длъжни да разработят.

20. Както Съдът е постановил в Решение *Commission/Conseil*, упоменато по-горе, точки 10, 14 и 15, според целта и съдържанието си, Директива 91/156, съгласно нейната задача и съдържание, е да се осигури управление на отпадъците, независимо дали са с промишлен или битов произход, в съответствие с изискванията за защитата на околната среда, и тя не може да бъде разглеждана като насочена към прилагане на свободно движение на такива отпадъци в Общността, макар че тя позволява на държавите-членки да възпрепятстват движението на отпадъци, предназначени за обезвреждане или оползотворяване, които не отговарят на техните плановете за управление на отпадъците.

21. По отношение на предмета на Регламента следва да бъде отбелязано, че той определя условията, които регулират превозите на отпадъци между държавите-членки, и процедурите, които следва да бъдат изпълнени за тяхното разрешаване.

22. Всички тези условия и процедури са приети с цел осигуряване на защита на околната среда, като се вземат предвид целите, които попадат в обхвата на политиката в областта на околната среда, като принципите на близостта, приоритетността на оползотворяването и самозадоволяването на ниво на Общността и национално равнище. По-специално, те позволяват на държавите-членки за целите на прилагане на тези принципи да забранят общо или частично или систематично да се противопоставят на превози на отпадъци, които не са в съответствие с Директива 75/442, упомената по-горе, изменена с Директива 91/156.

23. При тези обстоятелства следва да бъде направено заключението, че регламентът попада в рамките на политиката в областта на околната среда, следвана от Общността, и не може да бъде разглеждан, както и Директива 91/156, като насочен към прилагане на свободно движение на отпадъци в Общността. Следователно Съветът е могъл основателно да изключи член 100а от Договора от правното основание на регламента и да го приеме на основание на член 130т.

24. Това заключение не се обезсилва от факта, че чрез хармонизирането на условията за осъществяване на превозите на отпадъци регламентът засяга такова движение и по такъв начин се отразява на функционирането на вътрешния пазар.

25. Както Съдът трайно е постановявал (по-специално, дело Commission/Conseil, упоменато по-горе, точка 19), сам по себе си фактът, че има връзка с установяването или функционирането на вътрешния пазар, не е достатъчен, за да доведе до приложимост на член 100а от Договора, и че позоваването на този член не е обосновано, когато актът, който предстои да бъде приет, има само второстепенно действие на хармонизирането на пазарните условия в Общността.

26. Такова е положението в настоящия случай. Както генералният адвокат е посочил в параграфи 44 и 45 от неговото становище, целта на регламента е не да определя тези характеристики на отпадъците, които да позволят свободното им обръщение във вътрешния пазар, а да осигури хармонизиран пакет от процедури, чрез които движението на отпадъци може да бъде ограничено с цел осигуряване на защитата на околната среда.

27. Също така не може да бъде възразено на упоменатото по-горе с това, че регламентът има за цел да замести и отмени упоменатата по-горе Директива 84/631, която от своя страна е била приета на основание член 100 от Договора във връзка с член 235.

28. Фактът, че регламентът замества друг акт, който е бил приет на основание на член 100 от Договора, свързан с хармонизиране на законодателствата на държавите-членки, които имат пряко отражение върху установяването или функционирането на общия пазар, не означава задължително това, че регламентът следва да се позовава на член 100 или 100а, който е бил включен в Договора с Единния европейски акт и който предвижда приемане на мерки за сближаване на законодателствата на държавите-членки, които имат за цел установяването или функционирането на вътрешния пазар (във връзка с член 235 от Договора, Решение от 27 септември 1988 г., Commission/Council, по дело 165/87 г., Recueil, стр. 5545, точка 17). Правното основание на акт се определя, като се вземат предвид неговите собствени цели и предмет.

29. От упоменатото по-горе следва, че искът следва да бъде отхвърлен в неговата цялост.

По съдебните разноски

30. Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурните правила, на страната, загубила делото се възлага да заплати разноските по него. Тъй като, Европейският парламент изгуби делото, на него следва да бъде разпоредено да заплати разноските. Съгласно

член 69, параграф 4 от правилата, на Кралство Испания, встъпила страна, следва да бъде разпоредено да понесе собствените си разноски.

По изложените съображения Съдът реши:

1. Отхвърля иска.

2. Разпорежда на Европейския парламент да заплати разноските, а Кралство Испания да понесе собствените си разноски.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 28 юни 1994 година.

Подписи