

Cauza C-300/89

Comisia Comunităților Europene

împotriva

Consiliului Comunităților Europene

„Directivă privind deșeurile de dioxid de titan – Bază juridică”

HOTĂRÂREA CURȚII

din 11 iunie 1991*

În cauza C-300/89,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de către Ricardo Gosalbo Bono și Alain van Solinge, membri ai serviciului juridic al acesteia, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului Guido Berardis, membru al serviciului juridic al acesteia, Centre Wagner, Kirchberg,

reclamantă,

susținută de

Parlamentul European, reprezentat de către jurisconsultul acestuia, Jorge Campinos, asistat de Johann Schoo și Kieran Bradley, membri ai serviciului juridic al Parlamentului, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la Secretariatul General al Parlamentului, Kirchberg,

intervenient,

împotriva

* Limba de procedură: franceza

Consiliului Comunităților Europene, reprezentat de către Arthur Alan Dashwood, director al serviciului juridic al Consiliului și de către Jill Aussant, administrator principal al aceluiași serviciu, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului Joerg Kaser, director al Direcției de Afaceri Juridice a Băncii Europene de Investiții, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

pârât,

având ca obiect anularea Directivei 89/428/CEE a Consiliului din 21 iunie 1989 de stabilire a modalităților de armonizare a programelor de reducere, în vederea eliminării, a poluării provocate de deșeurile din industria dioxidului de titan (JO L 201, p. 56),

CURTEA,

constituită din O. Due, președinte, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias și M. Díez de Velasco, președinți de cameră, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler și M. Zuleeg, judecători,

avocat general: G. Tesauero,

grefier: H. A. Ruehl, administrator principal,

având în vedere raportul pentru ședință,

după ascultarea observațiilor orale prezentate în ședința din 30 ianuarie 1991, în cursul căreia Comisia a fost reprezentată de către R. Gosalbo Bono și J. Amphoux, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 13 martie 1991,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 28 septembrie 1989, Comisia Comunităților Europene a solicitat, în temeiul articolului 173 primul paragraf din Tratatul CEE,

anularea Directivei 89/428/CEE a Consiliului din 21 iunie 1989 de stabilire a modalităților de armonizare a programelor de reducere, în vederea eliminării, a poluării provocate de deșeurile din industria dioxidului de titan (JO L 201, p. 56).

2 Această directivă, care a fost adoptată în unanimitate de Consiliu pe baza articolului 130 S din Tratatul CEE „stabilește [...] modalitățile de armonizare a programelor de reducere, în vederea eliminării, a poluării provocate de deșeurile provenite de la unitățile industriale vechi și urmărește să îmbunătățească condițiile de concurență în sectorul producției de dioxid de titan” (articolul 1). În acest scop, aceasta stabilește niveluri armonizate pentru tratarea diferitelor tipuri de deșeuri din industria dioxidului de titan. Astfel, pentru anumite deșeuri care provin de la unități vechi care folosesc procedee specifice, se impune o interdicție totală (articolele 3 și 4). În schimb, pentru alte deșeuri care provin de la unități vechi, directiva stabilește valori maxime pentru substanțe nocive (articolele 6 și 9).

3 Reiese din dosar că actul atacat își are originea într-o propunere de directivă prezentată de Comisie la 18 aprilie 1983 și întemeiată pe articolele 100 și 235 din Tratatul CEE. În urma intrării în vigoare a Actului Unic European, Comisia a modificat baza juridică a propunerii sale, întemeind-o, de acum înainte, pe articolul 100 A din Tratatul CEE, adăugat de Actul Unic European. La ședința sa din 24 și 25 noiembrie 1988, Consiliul a stabilit, cu toate acestea, o orientare comună pentru a întemeia viitoarea directivă pe articolul 130 S din Tratatul CEE. În ciuda obiecțiilor formulate de Parlamentul European care, consultat de Consiliu în conformitate cu articolul 130 S, a considerat corespunzătoare baza juridică propusă de Comisie, Consiliul a adoptat directiva în cauză pe baza articolului 130 S.

4 Considerând că Directiva 89/428, întrucât este întemeiată pe articolul 130 S, deși era necesar să fie întemeiată pe articolul 100 A, nu are bază juridică valabilă, Comisia a introdus prezenta acțiune în anulare.

5 Prin Ordonanța din 21 februarie 1990, Parlamentul European a fost admis ca intervenient în sprijinul concluziilor reclamantului.

6 Pentru o expunere mai amplă a faptelor litigiului, a derulării procedurii, precum și a motivelor și argumentelor părților se face trimitere la raportul pentru ședință. Aceste elemente din dosar sunt reluate în cele ce urmează numai în măsura în care sunt necesare pentru raționamentul Curții.

7 În sprijinul acțiunii, Comisia, susținută de Parlamentul European, arată că directiva, deși contribuie la protecția mediului, are ca „obiectiv principal” sau „centru de greutate” îmbunătățirea condițiilor de concurență în industria dioxidului de titan. Aceasta constituie, în consecință, o măsură privind stabilirea și funcționarea pieței interne, în sensul articolului 100 A și este necesar, prin urmare, să fie întemeiată pe această dispoziție de abilitare.

8 Comisia precizează că textul articolelor 100 A și 130 S arată că cerințele de protejare a mediului fac parte integrantă din acțiunea de armonizare care urmează a fi realizată pe baza articolului 100 A. Urmează că articolul 100 A care vizează stabilirea și funcționarea pieței interne constituie o *lex specialis* în raport cu articolul 130 S care nu este destinat, în sine, realizării acestui obiectiv.

9 Consiliul susține că articolul 130 S constituie baza juridică corectă a Directivei 89/428. Admițând că aceasta vizează, de asemenea, armonizarea condițiilor de concurență în sectorul industrial în cauză și tinde astfel să promoveze stabilirea și funcționarea pieței interne, acesta estimează că „centrul de greutate” al actului atacat constă în eliminarea poluării provocate de deșeurile care provin din procesul de fabricare a dioxidului de titan. Un asemenea obiectiv face parte din cele prevăzute la articolul 130 R, care sunt urmărite prin măsurile adoptate în temeiul articolului 130 S.

10 Se observă, cu titlu preliminar, că, în cadrul sistemului de competențe ale Comunității, alegerea bazei juridice a unui act nu poate depinde doar de opinia unei instituții în ceea ce privește scopul urmărit, ci este necesar să se întemeieze pe elemente obiective care pot face obiectul controlului jurisdicțional (a se vedea hotărârea din 26 martie 1987, Comisia/Consiliul, punctul 11, 45/86, Rec. p. 1493). Astfel de elemente includ, în special, scopul și conținutul actului.

11 În ceea ce privește scopul urmărit, articolul 1 din Directiva 89/428 arată că aceasta urmărește, pe de o parte, să armonizeze programele de reducere, în vederea eliminării, a poluării în ceea ce privește deșeurile care provin de la unități vechi ale industriei dioxidului de titan și, pe de altă parte, să îmbunătățească condițiile de concurență în sectorul menționat anterior. Aceasta urmărește, prin urmare, dubla finalitate de protecție a mediului și de îmbunătățire a condițiilor de concurență.

12 În ceea ce privește conținutul Directivei 89/428, aceasta interzice, sau impune reducerea, în funcție de parametri precisi, a respingerii deșeurilor care provin de la unități industriale vechi din sector, stabilind, asemenea, termene pentru punerea în aplicare a diferitelor dispoziții. Impunând astfel obligații privind tratarea deșeurilor care provin din procesul de producție a dioxidului de titan, directiva contribuie, în același timp, la reducerea poluării și la stabilirea de condiții mai uniforme de producție și, în consecință, de concurență, întrucât normele naționale privind tratarea deșeurilor pe care directiva își propune să le armonizeze au efecte asupra costului de producție în industria dioxidului de titan.

13 Rezultă, în conformitate cu scopul și conținutul acesteia, astfel cum rezultă acestea chiar din termenii directivei, că aceasta privește, într-un mod indisociabil, atât protecția mediului cât și eliminarea diferențelor în condițiile concurenței.

14 Articolul 130 S din tratat prevede că acțiunea care trebuie întreprinsă de Comunitate în ceea ce privește mediul este stabilită de Consiliu. Articolul 100 A alineatul (1) din tratat urmărește adoptarea de către Consiliu de măsuri privind apropierea actelor cu putere de lege și actelor administrative ale statelor membre care au ca obiect stabilirea și funcționarea pieței interne. În conformitate cu articolul 8 A al doilea paragraf din același tratat, această piață include „un spațiu fără frontiere interne în care este asigurată libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor”. În temeiul articolelor 2 și 3 din tratat, piața astfel concepută presupune condiții de concurență care nu sunt denaturate.

15 Pentru punerea în aplicare a libertăților fundamentale enunțate la articolul 8 A, diferențele între ordinile juridice ale statelor membre necesită măsuri de armonizare în

domeniile în care există riscul ca aceste diferențe să creeze sau să mențină condiții denaturate pentru concurență. Din acest motiv articolul 100 A abilitează Comunitatea, în conformitate cu procedura care este prevăzută în acesta, să adopte măsurile privind apropierea actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre.

16 Rezultă că, ținând seama de scopul și conținutul acesteia, directiva în cauză prezintă, în același timp, caracterul unei acțiuni în domeniul mediului, în sensul articolului 130 S din tratat și al unei măsuri de armonizare care are ca obiect stabilirea și funcționarea pieței interne, în sensul articolului 100 A din tratat.

17 Astfel cum a decis Curtea în hotărârea din 27 septembrie 1988, Comisia/Consiliul, punctul 11 (165/87, Rec. p. 5545), în măsura în care competența unei instituții se bazează pe două dispoziții ale tratatului, aceasta are obligația de a adopta actele corespunzătoare pe baza celor două dispoziții în cauză. Cu toate acestea, această jurisprudență nu poate fi aplicată în speță.

18 Una dintre dispozițiile de abilitare în cauză, și anume articolul 100 A, prescrie aplicarea procedurii de cooperare, prevăzută la articolul 149 alineatul (2) din tratat, în timp ce cealaltă dispoziție, și anume articolul 130 S, prescrie votul în unanimitate în cadrul Consiliului după o simplă consultare a Parlamentului European. Într-un asemenea caz, cumularea bazelor juridice este de natură să lipsească procedura de cooperare de esență.

19 În acest caz, se amintește că, în procedura de cooperare, Consiliul hotărăște cu majoritate calificată atunci când intenționează să accepte amendamentele la poziția comună a acestuia, formulate de Parlamentul European și reluate de Comisie în propunerea acesteia reexaminată, întrucât acesta este necesar să obțină unanimitatea atunci când intenționează să hotărască după respingerea poziției comune de către Parlament sau atunci când intenționează să modifice propunerea reexaminată de Comisie. Acest element esențial al procedurii de cooperare este compromis în cazul în care, datorită trimiterii simultane la articolele 100 A și 130 S, Consiliul este obligat, în orice caz, să voteze în unanimitate.

20 Chiar obiectul procedurii de cooperare, care este de a întări participarea Parlamentului European la procesul legislativ al Comunității, este astfel pus în pericol. Însă, așa cum a arătat Curtea în hotărârile din 29 octombrie 1980, *Roquette Frères/Consiliul*, punctul 33 (138/79, Rec. p. 3333), și *Maizena/Consiliul*, punctul 34 (139/79, Rec. p. 3393), această participare reflectă, la nivelul Comunității, un principiu democratic fundamental, conform căruia popoarele participă la exercitarea puterii prin intermediul unei adunări reprezentative.

21 Rezultă că în speță recurgerea la dubla bază juridică a articolelor 100 A și 130 S se exclude și că este necesar să se stabilească, în consecință, care din aceste două dispoziții constituie baza juridică corespunzătoare.

22 În acest sens, este necesar să se evidențieze mai întâi că, în temeiul articolului 130 R alineatul (2) a doua teză din tratat „cerințele de protecție a mediului sunt o componentă a celorlalte politici comunitare”. Acest principiu implică faptul că o măsură comunitară nu poate intra sub incidența dispozițiilor articolului 130 S doar datorită faptului că aceasta urmărește, de asemenea, obiective de protecție a mediului.

23 Trebuie subliniat, în continuare, că, astfel cum a decis Curtea în hotărârile din 18 martie 1980, *Comisia/Italia* (91/79, punctul 8, Rec. p. 1099, și 92/79, punctul 8, Rec. p. 1115), dispozițiile care necesită considerații de mediu pot fi o povară pentru întreprinderile cărora li de aplică și, în lipsa apropierei dispozițiilor naționale în domeniu, concurența poate fi puternic denaturată. Din aceasta reiese că o acțiune care urmărește să apropie normele naționale privind condițiile de producție într-un anumit sector al industriei, în scopul eliminării denaturării concurenței în acest sector, este de natură să contribuie la realizarea pieței interne și intră, astfel, în domeniul de aplicare a articolului 100 A, dispoziție adaptată în special în scopul realizării pieței interne.

24 Trebuie subliniat, în cele din urmă, că articolul 100 A alineatul (3) obligă Comisia, în propunerile acesteia de măsuri privind apropierea legislativă a statelor membre, care au ca obiect stabilirea și funcționarea pieței interne, să ia ca bază un nivel ridicat de protecție, în special în domeniul protecției mediului. Această dispoziție indică, prin urmare, în mod expres, că obiectivele de protecție a mediului prevăzute la articolul 130 R

pot fi urmărite în mod eficient prin intermediul măsurilor de armonizare adoptate în temeiul articolului 100 A.

25 Rezultă din considerațiile menționate anterior că actul atacat ar fi trebuit să fie întemeiat pe articolul 100 A din Tratatul CEE și trebuie, în consecință, să fie anulat.

Cu privire la cheltuielile de judecată

26 În conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Consiliul a căzut în pretenții, este obligat la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a celor ale intervenientului.

Pentru aceste motive,

CURTEA

hotărăște:

1) Directiva 89/428/CEE a Consiliului din 21 iunie 1989 de stabilire a modalităților de armonizare a programelor de reducere, în vederea eliminării, a poluării provocate de deșeurile din industria dioxidului de titan este anulată.

2) Obligă Consiliul la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a celor ale intervenientului.

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida Rodriguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris Joliet Schockweiler Zuleeg

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 11 iunie 1991.

Grefier

Președinte

J.-G. Giraud

O. Due