

Cauza C-2/90
Comisia Comunităților Europene
împotriva
Regatului Belgiei

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat – Interdicția de a depozita deșeurile care provin dintr-un alt stat membru”

HOTĂRÂREA CURȚII
din 9 iulie 1992*

În Cauza C-2/90,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de către Maria Condou-Durande și Xavier Lewis, membri ai Serviciului Juridic, în calitate de agenți, cu sediul ales în Luxemburg, la biroul lui Roberto Hayder, reprezentant al Serviciului Juridic, Centre Wagner, Kirchberg,

reclamantă,

împotriva

Regatului Belgiei, reprezentat de către Robert Hoebaer, director administrativ în cadrul Ministerul Afacerilor Externe, al Comerțului Exterior și Cooperării pentru Dezvoltare, în calitate de agent, asistat de către P. Cartuyvels, atașat în cadrul biroului Ministrului Agriculturii, Mediului și Locuințelor din Regiunea Valonă, cu sediul ales în Luxemburg, la Ambasada Belgiei, 4 Rue des Girondins,

pârâtă,

având ca obiect acțiunea în constatarea faptului că, prin interzicerea de a stoca, a depozita sau a descărca sau de a permite stocarea, depozitarea sau descărcarea în Regiunea Valonă a deșeurilor care provin dintr-un alt stat membru, dintr-o altă regiune în afară de Regiunea Valonă, Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile (JO L 194, p. 39), al Directivei 84/631/CEE a Consiliului din 6 decembrie 1984 privind supravegherea și controlul transportului transfrontalier al deșeurilor periculoase în interiorul Comunității (JO L 326, p. 31) și al articolelor 30 și 36 din Tratatul CEE,

CURTEA,

*Limba de procedură: franceza.

constituită din O. Due, președinte, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse și P. J. G. Kapteyn, președinți de cameră, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco și M. Zuleeg, judecători,

avocat general: F. G. Jacobs

grefier: H. A. Rühl, administrator principal

având în vedere raportul ședinței,

după ascultarea susținerilor orale ale părților în ședințele din 27 noiembrie 1990, din 4 iulie 1991 și din 28 ianuarie 1992,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședințele din 10 ianuarie 1991, 19 septembrie 1991 și 29 ianuarie 1992,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 3 ianuarie 1990, Comisia Comunităților Europene a introdus, în temeiul articolului 169 din Tratatul CEE, o acțiune având drept scop constatarea faptului că, prin interzicerea de a stoca, a depozita sau a descărca sau de a permite stocarea, depozitarea sau descărcarea în Regiunea Valonă a deșeurilor care provin dintr-un alt stat membru sau dintr-o altă regiune în afară de Regiunea Valonă, Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile (JO L 194, p. 39), al Directivei 84/631/CEE a Consiliului din 6 decembrie 1984 privind supravegherea și controlul transportului transfrontalier al deșeurilor periculoase în interiorul Comunității (JO L 326, p. 31) și al articolelor 30 și 36 din Tratatul CEE.

2 Astfel cum rezultă din dosar, instrumentul de bază în ceea ce privește gestionarea deșeurilor în Regiunea Valonă îl reprezintă Hotărârea din 5 iulie 1985 privind deșeurile a Consiliului Regional al Regiunii Valone (*Moniteur belge* din 14.12.1985), al cărei obiectiv este prevenirea apariției deșeurilor, încurajarea reciclării și recuperarea energiei și a materialelor, precum și organizarea eliminării deșeurilor (articolul 1).

3 În temeiul articolului 19 alineatul (6) din hotărârea menționată, care autorizează executivul regional valon să stabilească reguli speciale privind utilizarea descărcărilor controlate, a depozitelor și a instalațiilor de tratare a deșeurilor care provin din state străine și din alte regiuni ale Belgiei, executivul în cauză a emis Hotărârea din 19 martie 1987 privind descărcarea anumitor deșeuri în Regiunea Valonă (*Moniteur belge* din 28.3.1987, p. 4671).

4 În conformitate cu articolul 1 din hotărâre, astfel cum a fost modificată prin hotărârile din 9 și din 23 iulie 1987,

„Este interzis a se înmagazina, depozita sau descărca sau a permite înmagazinarea, depozitarea sau descărcarea deșeurilor provenite dintr-un stat străin în depozitele, magaziile și locurile de depozitare a deșeurilor supuse autorizării [...] cu excepția depozitelor anexate unei instalații de distrugere, neutralizare și eliminare a deșeurilor toxice.

Este interzis operatorilor spațiilor la care se face referire la alineatul 1 să autorizeze sau să accepte depozitarea sau descărcarea deșeurilor care provin dintr-un stat străin, în spațiile pe care le utilizează.”

5 Articolul 2 din aceeași hotărâre prevede faptul că derogările de la articolul 1 pot fi acordate la cererea unei autorități publice străine. Cu toate acestea, derogarea nu poate fi acordată decât pentru o perioadă determinată de timp și trebuie să fie justificată de circumstanțe grave și excepționale.

6 În conformitate cu articolul 3, interdicția prevăzută la articolul 1 se aplică, de asemenea, și în cazul deșeurilor care provin dintr-o altă regiune a Belgiei în afară de Regiunea Valonă. Excepțiile pot fi admise în conformitate cu acordurile încheiate între Regiunea Valonă și celelalte regiuni ale Belgiei.

7 Articolul 5 din hotărâre prevede următoarele:

„Deșeurile care nu sunt produse în Regiunea Valonă vor fi considerate deșeuri care provin dintr-un stat străin sau dintr-o altă regiune a Belgiei în afară de Regiunea Valonă.

În cazul în care deșeurile rezultă dintr-un proces în care sunt implicate două sau mai multe state sau regiuni, se consideră ca provenind din statul sau regiunea în care a avut loc ultima procesare efectivă, justificată din punct de vedere economic, efectuată într-o întreprindere care are echipament în acest scop [...]” .

8 Considerând că legislația belgiană este contrară legislației comunitare, în măsura în care interzice depozitarea în Regiunea Valonă a deșeurilor care provin din alte state membre și, ca urmare a articolului 3 coroborat cu articolul 5 ale Hotărârii din 19 martie 1987 menționate, se interzice descărcarea în Regiunea Valonă a deșeurilor care provin din alte state membre, care au fost supuse unei procesări substanțiale, justificată din punct de vedere economic, în altă regiune a Belgiei, Comisia a inițiat împotriva Regatului Belgiei procedura prevăzută la articolul 169 din tratat.

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

10 Comisia susține că legislația belgiană aduce atingere Directivelor 75/442/CEE și 84/631/CEE, precum și articolelor 30 și 36 din tratat.

Cu privire la efectul Directivei 75/442/CEE

11 Comisia susține că niciuna din dispozițiile Directivei 75/442/CEE privind deșeurile nu autorizează o interdicție generală de tipul celei prevăzute de legislația belgiană. În plus, o astfel de interdicție este contrară obiectivelor directivei și structurii dispozițiilor acesteia, scopul acesteia fiind de a asigura libera circulație a deșeurilor în condiții care nu dăunează mediului sau sănătății umane.

12 Directiva 75/442/CEE stabilește anumite principii cu privire la eliminarea deșeurilor și conține dispoziții cu caracter general.

13 Se prevede faptul că statele membre iau măsurile adecvate pentru prevenirea, reciclarea și transformarea deșeurilor, precum și măsurile necesare pentru a se asigura că acestea sunt eliminate fără a pune în pericol sănătatea umană sau mediul. De asemenea, se impune statelor membre să desemneze autoritățile competente pentru planificarea, organizarea, autorizarea și supravegherea operațiunilor de eliminare a deșeurilor și se prevede că întreprinderile care asigură transportul, colectarea, stocarea, depozitarea sau tratarea deșeurilor proprii sau ale unor terțe părți trebuie să obțină o autorizație în acest scop sau să facă subiectul supravegherii de către autoritățile competente.

14 Rezultă din cele menționate că nici cadrul general instituit prin directiva în cauză și niciuna din dispozițiile acesteia nu se referă în mod explicit la schimbul de deșeuri între statele membre, și nici nu există o interdicție specifică împotriva adoptării unor măsuri precum cele prevăzute de reglementările incriminate. Prin urmare, trebuie menționat că nu s-a constatat nicio încălcare a Directivei 75/442/CEE, după cum pretinde Comisia.

15 În plus, legislația contestată se aplică deșeurilor în general, fără a face distincție între deșeurile periculoase și cele nepericuloase. Cu toate acestea, întrucât categoria deșeurilor periculoase este reglementată explicit în dreptul comunitar prin Directiva 84/631/CEE, trebuie în primul rând examinat sistemul introdus prin directiva respectivă.

Cu privire la efectul Directivei 84/631/CEE

16 Directiva 84/631/CEE, astfel cum a fost modificată prin Directiva 86/279/CEE a Consiliului din 12 iunie 1986 (JO L 181, p. 13) și adaptată la progresul tehnic prin Directiva 87/112/CEE a Comisiei din 23 decembrie 1986 (JO L 48, p. 31), se referă, în primul considerent, la programele de acțiune comunitară care vizează controlul eliminării deșeurilor periculoase. În al doilea considerent se afirmă că statele membre trebuie să ia măsurile necesare având ca scop eliminarea deșeurilor periculoase și toxice, fără a pune în pericol sănătatea umană și fără a dăuna mediului înconjurător. În al treilea considerent, directiva stipulează că transferurile de deșeuri între statele membre pot fi necesare în vederea eliminării acestora în cele mai bune condiții posibile, iar în al șaptelea considerent este amintită necesitatea unei supravegheri și a unui control al deșeurilor

periculoase din momentul formării acestora până la tratarea sau eliminarea acestora în condiții de siguranță.

17 Având în vedere aceste obiective, directiva stabilește, cu privire la eliminarea deșeurilor în cauză, condițiile care să asigure că eliminarea deșeurilor nu prezintă un pericol nici pentru sănătatea umană, nici pentru mediu, prevede un sistem de autorizare pentru stocarea, tratarea sau depozitarea acestor deșeuri și obligă statele membre să comunice Comisiei anumite informații privind instalațiile, spațiile de stocare sau întreprinderile care dețin o autorizație.

18 Cu privire la transferurile transfrontaliere de deșeuri periculoase în vederea eliminării acestora, directiva prevede că, în cazul în care deținătorul acestora intenționează să le transfere dintr-un stat membru în altul sau să le tranziteze prin unul sau mai multe state membre, acesta trebuie să transmită o notificare autorităților competente din statele membre în cauză, prin intermediul unui „document de expediție” uniform, conținând informații cu privire la originea și compoziția deșeurilor, prevederi privind itinerariul transportului și asigurarea acestuia, precum și măsurile necesare pentru a asigura securitatea transportului (articolul 3).

19 Transferul transfrontalier nu poate fi efectuat decât în cazul în care autoritățile competente din statele membre în cauză au confirmat primirea notificării. Autoritățile pot ridica obiecții, care trebuie să fie motivate în baza dispozițiilor legale și a regulamentelor din domeniul protecției mediului, ordinii publice, siguranței publice și al protecției sănătății care sunt în conformitate cu directiva menționată, cu alte instrumente comunitare sau convenții internaționale încheiate în acest sens de statul membru în cauză (articolul 4).

20 Rezultă din cele menționate că Directiva 84/631/CEE a introdus un sistem complet care se referă la transporturile transfrontaliere de deșeuri periculoase în vederea depozitării acestora în spații bine definite și care se bazează pe obligația deținătorului deșeurilor de a transmite în prealabil notificarea. Autoritățile naționale relevante au dreptul de a ridica obiecții și, prin urmare, de a interzice un anumit transfer al deșeurilor periculoase (în opoziție cu transferurile de deșeuri periculoase planificate la nivel în general), pentru a face față problemelor referitoare la protecția mediului, pe de o parte, și la ordinea și securitatea publică, pe de altă parte. Astfel, acest sistem nu oferă nicio posibilitate statelor membre de a interzice total astfel de transporturi.

21 Prin urmare, se observă că legislația belgiană contestată, în măsura în care împiedică aplicarea procedurii prevăzute prin directivă și introduce o interdicție absolută de a importa deșeuri periculoase în Regiunea Valonă, chiar dacă prevede că autoritățile competente pot acorda anumite derogări, nu se conformează directivei în cauză.

Cu privire la efectele articolelor 30 și 36 din tratat

22 Legislația belgiană în materie trebuie examinată din punctul de vedere al articolelor 30 și 36 din tratat, având în vedere faptul că aceste dispoziții se referă la deșeuri care nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 84/631/CEE.

23 Nu se contestă faptul că deșeurile reciclabile și reutilizabile au, eventual, în urma tratării, o valoare comercială intrinsecă și constituie „mărfuri”, în sensul Tratatului CEE, și, prin urmare, intră în domeniul de aplicare al articolului 30 și următoarele din tratat.

24 Cu privire la deșeurile nereciclabile și nereutilizabile, Curtea a analizat dacă articolul 30 și următoarele se aplică în cazul acestora.

25 În această privință, guvernul belgian a argumentat că deșeurile nereciclabile și cele nereutilizabile nu pot fi considerate „mărfuri”, în sensul articolului 30 și următoarele din tratat. În fapt, acestea nu au nicio valoare comercială intrinsecă și nu pot face obiectul vânzării. Operațiunile de eliminare sau de descărcare a deșeurilor intră sub incidența dispozițiilor tratatului aplicabile libertății de a presta servicii.

26 Pentru a răspunde acestei argumentări, este suficient să se observe că obiectele care sunt transportate peste granițele unui stat în scopul realizării unor tranzacții comerciale fac obiectul articolului 30, indiferent de natura acestor tranzacții.

27 Mai mult, după cum s-a arătat în fața Curții, o distincție între deșeurile reciclabile și cele nereciclabile este dificil de realizat în practică, în special în ceea ce privește controlul la frontieră. Această distincție se bazează pe factori incerti, care se pot modifica în timp ca urmare a progresului tehnic. În plus, caracterul reciclabil sau nereciclabil al deșeurilor depinde și de costul procesului de reciclare și, prin urmare, de rentabilitatea reutilizării și, prin urmare, clasificarea deșeurilor este subiectivă și depinde de factori care sunt variabili.

28 Prin urmare, deșeurile, fie ele reciclabile sau nu, trebuie considerate produse a căror circulație, în conformitate cu articolul 30 din tratat, nu trebuie, în principiu, să fie împiedicată.

29 Pentru a justifica restricțiile privind circulația deșeurilor, statul pârât susține că legislația contestată răspunde, pe de o parte, cerințelor imperative referitoare la protecția mediului, precum și obiectivului de protecție a sănătății, care primează față de obiectivul liberei circulații a mărfurilor și constituie, pe de altă parte, o măsură excepțională și temporară pentru a împiedica un aflus, spre Regiunea Valonă, al deșeurilor care provin din țările învecinate.

30 În ceea ce privește mediul, trebuie menționat faptul că deșeurile sunt substanțe care au caracteristici speciale. Acumularea acestora, chiar înainte de a deveni periculoase pentru sănătate, constituie un pericol pentru mediu, având în vedere capacitatea limitată a fiecărei regiuni sau localități de a le primi.

31 În speța de față, guvernul belgian a susținut, fără a fi contrazis de Comisie, că s-a produs un aflus masiv și anormal de deșeuri provenind din alte regiuni în Regiunea Valonă, reprezentând un real pericol pentru mediu, având în vedere capacitățile limitate ale acestei regiuni.

32 Rezultă că argumentul conform căruia măsurile contestate au fost justificate de cerințele imperative privind protecția mediului trebuie considerat este fondat.

33 Cu toate acestea, Comisia susține că aceste cerințe imperative nu pot fi invocate în această speță, deoarece măsurile respective sunt discriminatorii față de deșeurile care provin din alte state membre, care nu sunt mai dăunătoare decât cele produse în Regiunea Valonă.

34 Într-adevăr, pot fi avute în vedere cerințe imperative însă numai în cazul măsurilor care se aplică fără a realiza o distincție între produsele naționale și cele importate (a se vedea, *inter alia*, Hotărârea din 25 iulie 1991, *Aragonesa de publicidad*, C-1/90, Rec., p. I-4151). Cu toate acestea, pentru a putea stabili dacă interdicția în cauză este sau nu discriminatorie, trebuie avute în vedere particularitățile deșeurilor. Principiul conform căruia efectul negativ asupra mediului trebuie atenuat cu prioritate de la sursă, principiu prevăzut de articolul 130 R alineatul 2 din tratat, ca bază de acțiune comunitară în ceea ce privește protecția mediului, implică faptul că este obligația fiecărei regiuni, municipalități sau altei autorități locale să ia măsurile necesare pentru a se asigura că deșeurile sale sunt colectate, tratate și eliminate; prin urmare, deșeurile trebuie eliminate, în măsura în care acest lucru este posibil, în locul în care au fost produse, pentru a limita cât mai mult transportul acestora.

35 Mai mult, acest principiu este complementar principiului de autosuficiență și celui de proximitate, stabilite în Convenția de la Basel din 22 martie 1989 privind controlul circulației transfrontaliere a deșeurilor periculoase și eliminarea acestora, convenție la care Comunitatea este parte (a se vedea *International Environmental Law*, Kluwer, Deventer-Boston, 1991, p. 546).

36 Rezultă că, având în vedere diferențele dintre deșeurile produse în diferite locuri și legătura acestora cu locul de producere, măsurile contestate nu pot fi considerate ca discriminatorii.

37 În consecință, acțiunea trebuie respinsă, în măsura în care se referă la deșeurile care nu fac obiectul Directivei 84/631/CEE.

Cu privire la cheltuielile de judecată

38 În conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată, în cazul în care s-a solicitat acest lucru de partea care a câștigat. Întrucât Regatul Belgiei n-a căzut decât parțial în pretenții, fiecare dintre părți este obligată la plata propriilor cheltuieli de judecată, în conformitate cu articolul 69 alineatul (3) din Regulamentul de procedură.

Pentru aceste motive,

CURTEA

hotărăște:

1) Prin introducerea unei interdicții absolute de a stoca, a depozita sau a descărca sau de a permite stocarea, depozitarea sau descărcarea în Regiunea Valonă a deșeurilor care provin dintr-un alt stat membru și prin nepunerea în aplicare a procedurii prevăzute de Directiva 84/631/CEE a Consiliului din 6 decembrie 1984 privind supravegherea și controlul transportului transfrontalier al deșeurilor periculoase în interiorul Comunității, Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul directivei în cauză.

2) Pentru restul, acțiunea se respinge.

3) Fiecare parte își suportă propriile cheltuieli de judecată.

Due	Joliet	Schockweiler	Grévisse
	Kapteyn	Mancini	Kakouris
Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	Diez de Velasco	Zuleeg

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 9 iulie 1992.

Grefier
J.-G. Giraudeur

Președinte
O. Due