

HOTĂRÂREA CURȚII
din 17 martie 1993

Comisia Comunităților Europene
împotriva
Consiliului Comunităților Europene

„Directiva privind deșeurile - Temei juridic”

Cauza C-155/91

În cauza C-155/91,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de domnii Rolf Wägenbaur, consilier juridic principal și Ingolf Pernice, membru al serviciului juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului Roberto Hayder, reprezentant al serviciului juridic, Centre Wagner, Kirchberg,

reclamantă,

susținută de

Parlamentul European, reprezentat de domnul Jorge Campinos, jurisconsult, asistat de domnul Kieran Bradley, membru al serviciului juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la Secretariatul General al Parlamentului European, Kirchberg,

intervenient,

împotriva

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

pârât,

susținut de

Regatul Spaniei, reprezentat de domnii Alberto José Navarro González, director general pentru coordonare juridică și instituțională comunitară și Antonio Hernández-Mora, abogado del Estado, în serviciul de contencios comunitar, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la Ambasada Spaniei, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

intervenient,

având ca obiect anularea Directivei 91/156/CEE a Consiliului din 18 martie 1991 de modificare a Directivei 75/442/CEE privind deșeurile (JO L 78, p. 32),

CURTEA,

compusă din domnii O. Due, președinte, C. N. Kakouris, M. Zuleeg și J. L. Murray, președinți de cameră, G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Díez De Velasco și P. J. G. Kapteyn, judecători,

avocat general: G. Tesauro,

grefier: H. von Holstein, grefier adjunct,

având în vedere raportul pentru ședință,

după ascultarea susținerilor orale ale părților în ședința din 25 noiembrie 1992,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 1 decembrie 1992,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 11 iunie 1991, Comisia Comunităților Europene a solicitat, în temeiul articolul 173 primul paragraf din Tratatul CEE, anularea Directivei 91/156/CEE a Consiliului din 18 martie 1991 de modificare a Directivei 75/442/CEE privind deșeurile (JO L 78, p. 32).

2 Directiva 75/442 a instituit la nivel comunitar o reglementare privind eliminarea deșeurilor. Pentru a ține seama de experiența dobândită cu ocazia aplicării acestei directive de către statele membre, Comisia a prezentat, la 16 august 1988, o propunere cu scopul adoptării Directivei 91/156, citate anterior. Temeiul juridic reținut de Comisie era articolul 100A din tratat. Consiliul a stabilit, cu toate acestea, o orientare comună, urmărind să întemeieze viitoarea directivă pe articolul 130S din tratat. În ciuda obiecțiilor formulate de Parlamentul European care, consultat de Consiliu în conformitate cu articolul 130S, a considerat corespunzător temeiul juridic propus de Comisie, Consiliul a adoptat directiva în cauză pe baza articolului 130S din tratat.

3 În sprijinul acțiunii sale, Comisia invocă un singur motiv întemeiat pe alegerea greșită a bazei juridice a directivei în cauză. Parlamentul, care a intervenit pentru a sprijini concluziile Comisiei, solicită, de asemenea, anularea articolului 18 al directivei.

4 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.

Cu privire la baza juridică

5 Comisia, susținută de Parlamentul European, apreciază în esență că directiva are ca obiect atât protecția mediului cât și stabilirea și funcționarea pieței interne. În consecință, aceasta ar fi trebuit adoptată numai pe baza articolului 100A din tratat, astfel cum a fost adoptată directiva privind

deșeurile din industria dioxidului de titan, care a făcut obiectul Hotărârii din 11 iunie 1991, Comisia/Consiliul (C-300/89, Rec. p. I-2867, denumită în continuare „hotărârea «dioxid de titan»”).

6 Consiliul susține în schimb că articolul 130S din tratat constituie baza juridică corectă a Directivei 91/156 care, ținând seama de scopul și conținutul acesteia, urmărește în special protecția sănătății și a mediului.

7 Conform unei jurisprudențe de acum înainte constante, în cadrul sistemului de competențe ale Comunității, alegerea temeiului juridic al unui act trebuie să se întemeieze pe elemente obiective care pot fi supuse controlului jurisdicțional. Astfel de elemente includ, în special, scopul și conținutul actului (a se vedea, mai recent, Hotărârea din 7 iulie 1992, Parlament/Consiliu, C-295/90, Rec. p. I-4193, considerentul 13).

8 Cu privire la scopul urmărit, considerentele al patrulea, al șaselea, al șaptelea și al nouălea din Directiva 91/156 subliniază că, pentru atingerea unui nivel ridicat de protecție a mediului, statele membre trebuie să ia măsuri care să urmărească limitarea producerii de deșeuri, să încurajeze reciclarea acestora și reutilizarea acestora ca materii prime și că statele membre trebuie să fie capabile să asigure eliminarea deșeurilor acestora și să reducă circulația acestora.

9 Cu privire la conținutul directivei, ar trebui subliniat că acesta obligă statele membre, în special, să promoveze prevenirea sau reducerea producerii de deșeuri, valorificarea și eliminarea acestora fără riscuri pentru sănătatea oamenilor și pentru mediu și să interzică abandonarea, respingerea și eliminarea necontrolată a deșeurilor (articolele 3 și 4). Directiva obligă astfel statele membre să stabilească o rețea integrată și adecvată de instalații de eliminare care să permită atât Comunității în ansamblu cât și fiecărui stat membru să asigure eliminarea propriilor deșeuri într-una dintre instalațiile cele mai apropiate (articolul 5). Pentru realizarea acestor obiective, statele membre întocmesc planuri de gestionare a deșeurilor și pot interzice circulația deșeurilor care nu sunt conforme cu aceste planuri (articolul 7). În cele din urmă, directiva obligă statele membre să supună întreprinderile și instalațiile de eliminare unor regimuri de autorizare, de înregistrare și de control (articolele 9 - 14) și confirmă, în ceea ce privește eliminarea deșeurilor, principiul „poluatorul plătește”, enunțat la articolul 130R alineatul (2) din tratat (articolul 15).

10 Din elementele menționate anterior rezultă că, în conformitate cu scopul și conținutul acesteia, directiva în litigiu are ca obiect asigurarea gestionării deșeurilor, de origine industrială sau menajeră, conform cerințelor protecției mediului.

11 Comisia adaugă, cu toate acestea, că directiva pune în aplicare principiul liberei circulații a deșeurilor destinate valorificării și supune libera circulație a deșeurilor destinate eliminării unor condiții conforme cu piața internă.

12 Este adevărat că deșeurile, reciclabile sau nu, trebuie să fie considerate produse a căror circulație, în conformitate cu articolul 30 din tratat, nu ar trebui, în principiu, să fie împiedicată (Hotărârea din 9 iulie 1992, Comisia/Belgia, C-2/90, Rec. p. I-4431, considerentul 28).

13 Cu toate acestea, Curtea a hotărât că cerințele imperative privind protecția mediului justifică excepțiile de la libera circulație a deșeurilor. În acest context Curtea a recunoscut că principiul corectării, cu prioritate la sursă, a daunelor aduse mediului, principiu stabilit, pentru acțiunea Comunității în materie de mediu, la articolul 130R alineatul (2) din tratat, implică faptul că este

obligăția fiecărei regiuni, localități sau altei entități locale să adopte măsurile necesare pentru a asigura colectarea, tratarea și eliminarea propriilor deșeuri; prin urmare, acestea trebuie să fie eliminate cât mai aproape cu putință de locul în care au fost produse, pentru a limita cât mai mult transportul acestora (Hotărârea Comisia/Belgia, citată anterior, considerentul 34).

14 Punerea în aplicare a acestor orientări face obiectul directivei. Aceasta consacră, în special la articolul 5, principiul proximității locului de eliminare a deșeurilor în raport cu locul producerii acestora pentru a asigura, pe cât posibil, că fiecare stat membru procedează la eliminarea propriilor sale deșeuri. Pe de altă parte, articolul 7 din directivă permite statelor membre să împiedice circulația deșeurilor, destinate valorificării sau eliminării, care nu sunt conforme cu planurile de gestionare ale acestora.

15 În aceste condiții, directiva nu ar putea fi considerată ca urmărind să pună în aplicare libera circulație a deșeurilor în interiorul Comunității, astfel cum aceasta a recunoscut de altfel în ședință.

16 Comisia susține în continuare că directiva conduce la o apropiere legislativă în măsura în care introduce, la articolul 1, o singură definiție comună a deșeurilor și a activităților legate de acestea. În acest context, aceasta trimite în special la al cincilea considerent din directivă, în conformitate cu care o disparitate între legislațiile statelor membre în ceea ce privește eliminarea și valorificarea deșeurilor poate afecta calitatea mediului și buna funcționare a pieței interne.

17 În cele din urmă, Comisia invocă faptul că directiva contribuie, de asemenea, la armonizarea condițiilor de concurență, atât la nivelul producției industriale cât și la cel al activității de eliminare a deșeurilor. În acest sens, trebuie subliniat că această directivă pune capăt, într-o anumită măsură, avantajelor de care beneficiază industriile anumitor state membre, la nivelul costurilor de producție, datorită reglementărilor privind tratamentul deșeurilor, mai puțin stricte decât în alte state membre. Astfel, textul articolului 4, care prevede valorificarea și eliminarea deșeurilor „fără a crea riscuri pentru apă, aer sau sol, nici pentru faună și floră” ar fi suficient de precis pentru a asigura, în cazul în care este transpus în mod fidel de către statele membre, faptul că de acum înainte costurile operatorilor economici sunt în mod larg echivalente în toate statele membre.

18 Desigur, trebuie admis că anumite dispoziții ale directivei, în special definițiile care se regăsesc la articolul 1, au efecte asupra funcționării pieței interne.

19 Cu toate acestea și contrar celor susținute de Comisie, faptul că instituirea sau funcționarea pieței interne este afectată nu este suficient pentru aplicarea articolului 100A din tratat. Într-adevăr, rezultă din jurisprudența Curții că recurgerea la articolul 100A nu se justifică atunci când actul care trebuie adoptat are numai în mod accidental ca efect armonizarea condițiilor de piață în interiorul Comunității (Hotărârea din 4 octombrie 1991, Parlament/Consiliu, C-70/88, Rec. p. I-4529, considerentul 17).

Aceasta este situația în cazul de față. Armonizarea prevăzută la articolul 1 din directivă are ca principal obiect de a asigura, în scopul protejării mediului, eficacitatea gestionării deșeurilor în Comunitate, indiferent de origine și are numai în mod accidental efecte asupra condițiilor concurenței și schimburilor. Ca urmare, aceasta se deosebește de 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

(JO L 201, p. 56), care a făcut obiectul hotărârii „dioxid de titan”, citate anterior și care urmărește să apropie normele naționale privind condițiile de producție într-un anumit sector al industriei, în scopul eliminării denaturărilor concurenței în acest sector.

21 În aceste condiții, ar trebui să se țină seama că directiva atacată a fost adoptată în mod valabil numai în temeiul articolului 130 S din tratat. Prin urmare, motivul întemeiat pe alegerea eronată a temeiului juridic al directivei trebuie respins.

Cu privire la Articolul 3 din directivă

22 Parlamentul solicită anularea articolului 18 din Directiva 91/156 pe motiv că procedura Comitetului de reglementare care este prevăzută în acest articol nu este conformă cu tratatul.

23 Conform articolului 37 al treilea paragraf din statutul Curții, concluziile cererii de intervenție nu pot avea alt obiect decât susținerea concluziilor uneia dintre părțile în litigiu.

24 Ar trebui constatat că, în cazul în care concluziile Comisiei urmăresc anularea Directivei 91/156, concluziile Parlamentului urmăresc anularea articolului 18 din directivă din motive cu totul diferite de cele invocate de către Comisie. Prin urmare, acestea din urmă nu ar trebui privite ca având același obiect ca cele ale Comisiei și trebuie, în consecință, să fie respinse ca inadmisibile.

25 Din ansamblul considerentelor precedente rezultă că acțiunea trebuie respinsă.

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 Comisia a căzut în pretenții, trebuie obligată la plata cheltuielilor de judecată. În conformitate cu articolul 69 alineatul (4) din același regulament, Regatul Spaniei și Parlamentul European își suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA

hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Comisia la plata cheltuielilor de judecată. Regatul Spaniei și Parlamentul European își vor suporta propriile cheltuieli de judecată.

Due	Kakouris	Zuleeg	Murray
Mancini	Joliet	Schockweiler	
Moitinho de Almeida	Grévisse	Díez de Velasco	Kapteyn

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 17 martie 1993.

Grefier
J.-G. Giraud

Președinte
O. Due