

Cauza C-187/93

**Parlamentul European
împotriva
Consiliului Uniunii Europene**

„Regulament privind transferul de deșeuri – Temei juridic”

HOTĂRÂREA CURȚII
din 28 iunie 1994*

În cauza C-187/93,

Parlamentul European, reprezentat de către domnii Kieran Bradley și José Luis Rufas Quintana, membri ai serviciului juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la Secretariatul General al Parlamentului European, Kirchberg,

reclamant,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de către domnul Arthur Alan Dashwood, director în Serviciul juridic și doamna Jill Aussant, consilier juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului Bruno Eynard, director al Direcției de Afaceri Juridice a Băncii Europene de Investiții, 100, boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

pârât,

susținut de

Regatul Spaniei, reprezentat de către domnul Alberto Navarro González, director general pentru coordonare juridică și instituțională comunitară, doamna Gloria Calvo Diaz și domnul Antonio Hierro Hernández-Mora, abogados del Estado, în serviciul de contencios comunitar, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la Ambasada Spaniei, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

în calitate de intervenient,

având ca obiect anularea Regulamentului (CEE) nr. 259/93 al Consiliului din 1 februarie 1993 privind supravegherea și controlul transferurilor de deșeuri în interiorul, la intrarea și ieșirea din Comunitatea Europeană (JO L 30, p. 1),

CURTEA,

* Limba de procedură: franceza

compusă din domnii O. Due, președinte, M. Diez de Velasco, D. A. O. Edward, președinți de cameră, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler (raportor), G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn și J. L. Murray, judecători,

avocat general: domnul F. G. Jacobs,

grefier: domnul R. Grass,

având în vedere raportul judecătorului raportor,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 18 mai 1994,

pronunță prezenta

HOTĂRÂRE

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 21 aprilie 1993, Parlamentul European a solicitat, în temeiul articolului 173 primul paragraf din Tratatul CEE, anularea Regulamentului (CEE) nr. 259/93 al Consiliului din 1 februarie 1993 privind supravegherea și controlul transferurilor de deșeuri în interiorul, la intrarea și ieșirea din Comunitatea Europeană (JO L 30, p. 1, denumit în continuare „Regulamentul nr. 259/93”).

2 Rezultă din primele patru considerente ale regulamentului atacat că acesta a fost adoptat pentru a înlocui printr-un regulament Directiva 84/631/CEE a Consiliului din 6 decembrie 1984, privind supravegherea și controlul transferurilor transfrontaliere de deșeuri periculoase în Comunitatea Europeană (JO L 326, p. 31), ținând seama de angajamentele asumate de Comunitate în cadrul convenției de la Basel, din 22 martie 1989, privind controlul transferurilor transfrontaliere de deșeuri periculoase și al eliminării acestora, aprobată în numele Comunității prin Decizia 93/98/CEE a Consiliului din 1 februarie 1993 (JO L 39, p. 1), în cadrul Celei de-a patra Convenții ACP-CEE din 15 decembrie 1989, aprobată în numele Comunității prin Decizia 91/400/CECO, CEE a Consiliului și a Comisiei din 25 februarie 1991 (JO L 229, p. 1) și în cadrul Deciziei Consiliului Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) din 30 martie 1992, privind controlul circulației transfrontaliere de deșeuri destinate operațiunilor de valorificare.

3 În temeiul articolului 1 alineatul (1), Regulamentul nr. 259/93 se aplică transferurilor de deșeuri în cadrul, la intrarea și la ieșirea din Comunitate, sub rezerva excepțiilor prevăzute la alineatele (2) și (3) din aceeași dispoziție.

4 Titlul II din regulament privește transferurile de deșeuri între state membre și stabilește o distincție între deșeurile destinate eliminării (capitolul A, articolele 3 - 5) și cele destinate valorificării (capitolul B, articolele 6 - 11). După cum indică al nouălea considerent, acest titlu instaurează un sistem de notificare prealabilă a transferurilor de deșeuri către autoritățile competente, permițându-le acestora să fie informate în mod corespunzător, în special referitor la tipul, la circulația și la eliminarea sau valorificarea deșeurilor, astfel încât acestea să poată lua toate măsurile necesare pentru protejarea sănătății oamenilor și a mediului, inclusiv posibilitatea de a prezenta obiecții motivate privind transferurile.

5 În cazul deșeurilor destinate eliminării, transporturile pot fi efectuate numai după ce notificatorul a primit autorizația din partea autorității competente de la destinație [articolul 5, alineatul (1)]. În afară de aceasta, pentru a pune în aplicare principiile de proximitate, de prioritate la valorificare și de autosuficiență la nivel comunitar și național, în conformitate cu Directiva 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile (JO L 194, p. 39), astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/156/CEE din 18 martie 1991 (JO L 78, p. 32, denumită în continuare „Directiva 91/156”), statele pot adopta, în conformitate cu tratatul, măsuri de interdicție generală sau parțială sau de obiecție sistematică [al zecelea considerent și articolul 4 alineatul (3) litera (a) punctul (i) din Regulamentul nr. 259/93]. În cazul deșeurilor destinate valorificării, transporturile pot fi efectuate în cazul în care nu a fost formulată nici o obiecție într-un termen stabilit [articolul 8 alineatul (1)].

6 Titlul III (articolul 13) din Regulamentul nr. 259/93 privește transferurile de deșuri în interiorul statelor membre. În conformitate cu al cincilea considerent, supravegherea și controlul acestor transporturi sunt de competența statelor membre. Sistemele naționale pe care acestea le stabilesc în acest scop ar trebui, cu toate acestea, să țină seama de nevoia de a asigura coerența cu sistemul comunitar stabilit prin Regulamentul nr. 259/93 (articolul 13 alineatul (2)). Statele membre pot, de asemenea, să aplice sistemul prevăzut de regulament pentru transferurile între state membre [articolul 13 alineatul (4)].

7 Titlurile IV, V și VI din Regulamentul nr. 259/93 stabilesc normele care se aplică la exportul de deșuri în afara Comunității, respectiv la importul de deșuri în Comunitate, precum și tranzitului prin Comunitate al deșeurilor care provin din afara Comunității, pentru a fi eliminate sau valorificate în afara acesteia.

8 Titlurile IV și V interzic în principiu toate exporturile sau importurile de deșuri, fie că sunt destinate eliminării sau valorificării, cu excepția exporturilor de deșuri destinate eliminării, efectuate către țările din AELS care sunt, de asemenea, părți la Convenția de la Basel, a exporturilor de deșuri destinate valorificării și a importurilor de deșuri efectuate către sau provenind din țări care sunt părți la Convenția de la Basel sau cu care Comunitatea sau Comunitatea și statele membre ale acesteia sau statele membre, cu titlu individual, au încheiat acorduri sau aranjamente care îndeplinesc anumite condiții, precum și exporturi și importuri de deșuri destinate valorificării efectuate către sau provenind din țări cărora li se aplică decizia OCDE. Pentru aceste exporturi sau importuri se instituie un sistem de notificare a autorităților competente de expediere sau de la destinație, diferit în cazul în care se referă la deșuri destinate eliminării sau valorificării.

9 Din dosar rezultă că Regulamentul nr. 259/93 își are originea într-o propunere de regulament (CEE) a Consiliului privind supravegherea și controlul transferurilor de deșuri în interiorul, la intrarea și ieșirea din Comunitate, prezentată de Comisie la 10 octombrie 1990 (JO C 289, p. 9). Această propunere a Comisiei este consecința invitației care i-a fost adresată de Consiliu în rezoluția din 7 mai 1990 privind politica în domeniul deșeurilor (JO C 122, p. 2), în care această instituție a considerat, în special, că „circulația deșeurilor ar trebui să fie redusă la minimum necesar pentru a permite o eliminare fără riscuri pentru mediu și trebuie să facă obiectul unor controale corespunzătoare” (al șaptelea considerent).

10 În urma avizului emis la 12 martie 1992 de către Parlamentul European (JO C 94, p. 276), consultat într-o primă etapă de Consiliu în conformitate cu articolele 100 A și 113 din Tratatul CEE, care au servit ca bază juridică pentru propunerea Comisiei, aceasta din urmă a prezentat, la

23 martie 1992, o propunere modificată (JO C 115, p. 4), care era, de asemenea, bazată pe aceste două articole din tratat. Estimând ulterior că proiectul de regulament trebuia să fie întemeiat pe articolul 130 S din Tratatul CEE, care prevedea că, în ceea ce privește mediul, Consiliul hotărăște în unanimitate la propunerea Comisiei și după consultarea Parlamentului European și a Comitetului Economic și Social, Consiliul, prin scrisoarea din 30 noiembrie 1992, a sesizat Parlamentul European „pentru aviz privind schimbarea bazei juridice”. Cu toate că Parlamentul European, în avizul emis la 20 ianuarie 1993 (JO C 42, p. 82), a contestat relevanța bazei juridice reținute de Consiliu și a propus înlocuirea articolelor 100 A și 113 din tratat, Consiliul a adoptat, la 1 februarie 1993, regulamentul atacat în temeiul articolului 130 S din tratat. Parlamentul European a introdus, prin urmare, prezenta acțiune în anulare.

11 Prin Ordonanța din 22 septembrie 1993, președintele Curții a admis Regatul Spaniei ca intervenient în sprijinul concluziilor Consiliului.

12 În sprijinul acțiunii sale, Parlamentul European susține că titlurile II și IV – VI din regulamentul în litigiu au ca scop și ca obiect reglementarea circulației deșeurilor în interiorul Comunității și respectiv a comerțului extern de deșuri dintre Comunitate și țările terțe și că, în consecință, regulamentul trebuie să fie întemeiat pe articolele 100 A și 113 din tratat, chiar dacă acesta urmărește, de asemenea, și condițiile de protecție a mediului.

13 Consiliul, susținut de Regatul Spaniei, estimează că regulamentul în litigiu are ca scop să contribuie la protecția mediului, prin reglementarea transferurilor de deșuri și, în consecință, intră numai sub incidența articolului 130 S din tratat, chiar dacă are în mod accidental efecte asupra condițiilor concurenței în interiorul Comunității și asupra condițiilor schimburilor cu țările terțe.

Cu privire la admisibilitate

14 Cu titlu introductiv, ar trebui reamintit că, în conformitate cu jurisprudența constantă (a se vedea, în special, Hotărârea din 2 martie 1994, Parlamentul/Consiliul, C-316/91, nepublicată încă în Recueil, considerentul 12), Parlamentul European poate să sesizeze Curtea cu o acțiune în anulare îndreptată împotriva unui act al Consiliului sau al Comisiei, cu condiția ca această acțiune să nu urmărească numai păstrarea prerogativelor sale și să se bazeze numai pe motive întemeiate pe încălcarea acestora.

15 În temeiul acestor criterii, acțiunea trebuie să fie declarată inadmisibilă în măsura în care se bazează pe excluderea articolului 113 din tratat ca bază juridică a regulamentului atacat. Într-adevăr, în perioada adoptării acestuia, articolul 113 nu prevedea nicio formă de participare a Parlamentului European la procesul de elaborare a actelor prevăzute la acest articol, astfel încât excluderea acestuia din baza juridică a regulamentului atacat nu era de natură să aducă atingere prerogativelor Parlamentului.

16 Dimpotrivă, în măsura în care critică faptul că regulamentul atacat se bazează pe articolul 130 S din tratat și nu pe articolul 100 A, acțiunea demonstrează o atingere a prerogativelor Parlamentului care decurge din alegerea bazei juridice și, în consecință, este admisibilă. Într-adevăr, în perioada adoptării regulamentului, articolul 130 S din tratat prevedea numai consultarea Parlamentului European, în timp ce articolul 100 A din tratat solicita punerea în aplicare a procedurii de cooperare cu această instituție.

Cu privire la temeinicia acțiunii

17 Potrivit jurisprudenței 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 17 martie 1993, Comisia/Consiliul, C-155/91, Rec. p. I-939, considerentul 7).

18 În ceea ce privește scopul urmărit, rezultă mai întâi, în special din considerentele al șaselea și al nouălea din regulamentul în cauză, că sistemul pus la punct pentru supravegherea și controlul transferurilor de deșeuri între state membre răspunde necesității de a păstra, a proteja și a îmbunătăți calitatea mediului și urmărește să permită autorităților competente să adopte toate măsurile necesare pentru protecția sănătății oamenilor și a mediului.

19 Rezultă din al șaptelea și al zecelea considerent din regulamentul atacat că organizarea supravegherii și controlului transferurilor de deșeuri între statele membre face parte din ansamblul măsurilor adoptate de Consiliu în ceea ce privește gestionarea deșeurilor, așa cum rezultă acestea, în special, din Directiva 91/156. Pe de altă parte, această directivă prevede că este necesar să se reducă circulația de deșeuri și că în acest scop statele membre pot adopta măsurile necesare în cadrul planurilor de gestionare a deșeurilor pe care sunt obligate să le întocmească..

20 Așa cum a constatat Curtea în hotărârea Comisia/Consiliul, citată anterior, considerentele 10, 14 și 15, Directiva 91/156 are ca obiect, în funcție de scopul și conținutul acesteia, asigurarea gestionării deșeurilor, fie că sunt de origine industrială sau menajeră, în conformitate cu cerințele protecției mediului și nu ar trebui să fie considerată ca urmărind să pună în aplicare libera circulație a acestora în cadrul Comunității, chiar dacă aceasta permite statelor membre împiedicarea transferurilor de deșeuri destinate valorificării sau eliminării, care nu sunt conforme cu planurile acestora de gestionare.

21 În ceea ce privește conținutul regulamentului atacat, ar trebui subliniat că acesta stabilește condițiile la care sunt supuse transferurile de deșeuri între state membre și procedurile care trebuie să fie urmate pentru a le autoriza.

22 Toate aceste condiții și proceduri au fost adoptate pentru a garanta protecția mediului și ținând seama de obiectivele care fac obiectul politicii de mediu, precum principiile de proximitate, de prioritate la valorificare și de autosuficiență la nivel comunitar și național. În special, acestea permit statelor membre să adopte, pentru punerea în aplicare a acestor principii, măsuri de interdicție generală sau parțială sau de obiecție sistematică și să se opună transferurilor de deșeuri care nu sunt conforme cu prevederile din Directiva 75/442, citată anterior, astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/156.

23 În aceste condiții ar trebui concluzionat că regulamentul în litigiu se situează în cadrul politicii de mediu urmărite de Comunitate și că, nu mai mult decât Directiva 91/156, nu ar trebui considerat ca urmărind să pună în aplicare libera circulație a deșeurilor în interiorul Comunității. Prin urmare, Consiliul a putut exclude în mod valabil articolul 100 A din tratat ca baza juridică a regulamentului și l-a întemeiat pe acesta pe articolul 130 S din tratat.

24 Această concluzie nu ar putea fi infirmată prin faptul că regulamentul atacat, armonizând condițiile în care se efectuează circulația deșeurilor, produce efecte asupra acestora și are astfel efecte asupra funcționării pieței interne.

25 Într-adevăr, rezultă din jurisprudența constantă (a se vedea în special hotărârea Comisia/Consiliul, citată anterior, considerentul 19) faptul că numai stabilirea sau funcționarea pieței interne nu este de ajuns pentru ca articolul 100 A din tratat să se aplice și că recurgerea la acest articol nu este justificată atunci când actul de adoptat nu are decât în mod accidental ca efect armonizarea condițiilor pieței în cadrul Comunității.

26 Aceasta este situația în cazul de față. Așa cum a arătat avocatul general la considerentele 44 și 45 din concluziile sale, obiectivul regulamentului atacat nu este să definească caracteristicile pe care trebuie să le aibă deșeurile pentru a circula în mod liber pe piața internă, ci să furnizeze un sistem armonizat de proceduri prin care circulația deșeurilor poate fi limitată în vederea asigurării protecției mediului.

27 Nu se poate obiecta la cele menționate anterior că regulamentul în litigiu este destinat să înlocuiască și să abroge Directiva 84/631, citată anterior, care era întemeiată pe articolul 100 din tratat, coroborat cu articolul 235.

28 Faptul că regulamentul în cauză se substituie unui alt act care era întemeiat pe articolul 100 din tratat, privind armonizarea legislațiilor statelor membre care au o influență directă asupra stabilirii sau funcționării pieței comune, nu implică în mod necesar recurgerea, de către acest regulament, la această dispoziție sau la articolul 100 A care, introdus în tratat de către Actul Unic European, prevede adoptarea de măsuri privind armonizarea legislațiilor statelor membre care au ca obiect stabilirea și funcționarea pieței interne (a se vedea, în ceea ce privește articolul 235 din tratat, Hotărârea din 27 septembrie 1988, Comisia/Consiliul, 165/87, Rec. p. 5545, considerentul 17). Stabilirea temeiului juridic al unui act trebuie, într-adevăr, să se facă ținând seama de scopul și conținutul acestuia.

29 Din toate considerentele menționate anterior rezultă că acțiunea trebuie să fie respinsă în întregime.

Cu privire la cheltuielile de judecată

30 În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Parlamentul European a căzut în pretenții, trebuie obligat la plata cheltuielilor de judecată. În conformitate cu articolul 69 alineatul (4) din același regulament, Regatul Spaniei, intervenient, își suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

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

Due	Díez de Velasco	Edward
Kakouris	Joliet	Schockweiler
Rodríguez Iglesias	Kapteyn	Murray

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 28 iunie 1994.

Grefier
R. Grass

Președinte
O. Due