

PRESUDA SUDA

17. ožujka 1993. (*)

„Direktiva o otpadu – Pravna osnova”

U predmetu C-155/91,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju Rolf Wägenbaur, glavni pravni savjetnik, i Ingolf Pernice, član pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri uredu Roberta Haydera, zastupnika pravne službe, Centre Wagner, Kirchberg,

tužitelj,

koju podupire

Europski parlament, koji zastupa Jorge Campinos, *jurisconsult*, uz asistenciju Kierana Bradleya, člana pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri Glavnom tajništvu Europskog parlamenta, Kirchberg,

intervenijent,

protiv

Vijeća Europskih zajednica, koje zastupaju Arthur Alan Dashwood, direktor pravne službe Vijeća, i Jill Aussant, glavna administratorica te službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri uredu Jörga Käsera, direktora Uprave za pravna pitanja Europske investicijske banke, 100, boulevard Konrad,

tuženik,

koje podupire

Kraljevina Španjolska, koju zastupaju Alberto José Navarro González, glavni direktor pravne i institucionalne koordinacije Zajednice, i Antonio Hernández-Mora, *abogado del Estado*, član službe za sporove Zajednice, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri veleposlanstvu Španjolske, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

intervenijent,

povodom tužbe za poništenje Direktive Vijeća 91/156/EEZ od 18. ožujka 1991. o izmjeni Direktive 75/442/EEZ o otpadu (SL L 78, str. 32.),

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, C. N. Kakouris, M. Zuleeg i J. L. Murray, predsjednici vijeća, G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Diez de Velasco i P. J. G. Kapteyn, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Tesauro,

tajnik: H. von Holstein, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši izlaganja stranaka na raspravi od 25. studenoga 1992.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 1. prosinca 1992.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 11. lipnja 1991. Komisija Europskih zajednica je na temelju članka 173. prvog stavka Ugovora o EEZ-u zatražila poništenje Direktive Vijeća 91/156/EEZ od 18. ožujka 1991. o izmjeni Direktive 75/442/EEZ o otpadu (SL L 78, str. 32.).
- 2 Direktivom 75/442 utvrđuju se pravila Zajednice o zbrinjavanju otpada. Kako bi se uzelo u obzir iskustvo koje su države članice stekle u provedbi te direktive, Komisija je 16. kolovoza 1988. predložila donošenje navedene Direktive 91/156. Komisija je za pravnu osnovu te direktive odabrala članak 100.a Ugovora. Vijeće je, međutim, donijelo zajedničko stajalište prema kojem bi se buduća direktiva trebala temeljiti na članku 130.s Ugovora. Unatoč prigovorima Europskog parlamenta koji je, nakon što se s njim savjetovalo Vijeće u skladu s člankom 130.s, smatrao da je pravna osnova koju je predložila Komisija odgovarajuća, Vijeće je dotičnu direktivu usvojilo na temelju članka 130.s Ugovora.
- 3 Komisija svoju tužbu temelji samo na navodnom pogrešnom odabiru pravne osnove dotične direktive. Parlament, koji je intervenirao u potporu zahtjevu Komisije, zatražio je i poništenje članka 18. Direktive.
- 4 Za potpunije izlaganje činjenica u glavnom postupku, tjeka postupka kao i pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa navode se u nastavku samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje presude Suda.

Pravna osnova

- 5 Komisija, koju podupire Europski parlament, u biti ističe da je predmet Direktive kako zaštita okoliša tako i uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Stoga je ona trebala biti usvojena samo na temelju članka 100.a Ugovora isto kao i Direktiva o otpadu iz industrije titanijevog dioksida koja je bila predmetom presude od 11. lipnja 1991., Komisija/Vijeće (C-300/89, Zb., str. I-2867., u daljnjem tekstu: presuda o titanijevom dioksidu).

- 6 Vijeće pak tvrdi da je ispravna pravna osnova Direktive 91/156, koja se, s obzirom na svoj cilj i sadržaj, u biti odnosi na zaštitu zdravlja i okoliša, članak 130.s Ugovora.
- 7 Prema sada već ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru sustava nadležnosti Zajednice odabir pravne osnove akta treba se temeljiti na objektivnim čimbenicima koji podliježu sudskom nadzoru. Ti čimbenici osobito uključuju cilj i sadržaj akta (vidjeti najnoviju presudu od 7. srpnja 1992., Parlament/Vijeće, C-295/90, Zb., str. I-4193., t. 13.).
- 8 Što se tiče cilja koji se želi postići Direktivom 91/156, u četvrtoj, šestoj, sedmoj i devetoj uvodnoj izjavi navedeno je da države članice, kako bi ostvarile visoku razinu zaštite okoliša, moraju donijeti mjere kojima se ograničava nastanak otpada i potiče njegovo recikliranje i ponovna uporaba kao sirovine te postati samodostatne u zbrinjavanju otpada i smanjiti njegovo premještanje.
- 9 Što se tiče sadržaja Direktive, njome se od država članica osobito zahtijeva da potaknu sprečavanje ili smanjivanje nastanka otpada, njegovu uporabu i zbrinjavanje bez opasnosti po zdravlje ljudi ili po okoliš kao i da zabrane ostavljanje, odbacivanje i nenadzirano zbrinjavanje otpada (članci 3. i 4.). Direktivom se tako od država članica zahtijeva da uspostave cjelovitu i odgovarajuću mrežu postrojenja za zbrinjavanje koja će Zajednici kao cjelini te državama članicama pojedinačno omogućiti da postanu samodostatne u zbrinjavanju svojeg otpada u jednom od najbližih postrojenja (članak 5.). Kako bi ostvarile te ciljeve, države članice će izraditi planove gospodarenja otpadom te mogu spriječiti premještanje otpada koje nije u skladu s tim planovima (članak 7.). Naposljetku, Direktivom se od država članica zahtijeva da poduzetnicima i postrojenjima koji se bave zbrinjavanjem otpada nametnu pravila u pogledu ishoda dozvola, registracije i nadzora (članci 9. do 14.) te se u pogledu zbrinjavanja otpada potvrđuje načelo „onečišćivač plaća” iz članka 130.r stavka 2. Ugovora (članak 15.).
- 10 Iz prethodnih elemenata proizlazi da je predmet dotične direktive, prema njezinom cilju i sadržaju, osiguranje gospodarenja otpadom, bio on industrijski ili kućanski, u skladu sa zahtjevima zaštite okoliša.
- 11 Međutim, Komisija dodaje da se Direktivom provodi načelo slobodnog kretanja otpada namijenjenog uporabi, a slobodno kretanje otpada namijenjenog zbrinjavanju podređuje se uvjetima koji su u skladu s unutarnjim tržištem.
- 12 Istina je da na otpad, bez obzira na to može li ga se reciklirati ili ne, treba gledati kao na robu čije se kretanje, u skladu s člankom 30. Ugovora, u načelu ne smije sprečavati (presuda od 9. srpnja 1992., Komisija/Belgija, C-2/90, Zb., str. I-4431., t. 28.).
- 13 Sud je, međutim, presudio da važni zahtjevi u pogledu zaštite okoliša opravdavaju iznimke od slobode kretanja otpada. U tom smislu Sud je priznao da načelo prema kojem se šteta nanosena okolišu ponajprije popravljaju na samom izvoru, koje je kao osnova postupanja Zajednice u pogledu okoliša utvrđeno člankom 130.r stavkom 2. Ugovora, podrazumijeva da je na svakoj regiji, općini ili drugoj lokalnoj jedinici da poduzme odgovarajuće mjere kako bi osigurala prikupljanje, obradu i zbrinjavanje svojeg otpada; otpad, dakle, treba biti zbrinut što je moguće bliže mjestu svojeg nastanka kako bi se čim više ograničio njegov prijevoz (gore navedena presuda Komisija/Belgija, t. 34.).

- 14 Cilj je Direktive provedba tih načela. Tako se osobito u njezinom članku 5. utvrđuje načelo prema kojem mjesto zbrinjavanja otpada treba biti blizu mjesta njegova nastanka kako bi se čim više osigurala samodostatnost svake države članice u zbrinjavanju otpada. Nadalje, člankom 7. Direktive državama članicama se dopušta sprečavanje premještanja otpada namijenjenog uporabi ili zbrinjavanju koje nije u skladu s njihovim planovima o gospodarenju otpadom.
- 15 U tim okolnostima ne može se smatrati da je Direktiva namijenjena provedbi slobode kretanja otpada u Zajednici kao što je, uostalom, Komisija priznala na raspravi.
- 16 Komisija nadalje ističe da Direktiva vodi približavanju propisa u mjeri u kojoj se člankom 1. uvodi jedinstvena definicija otpada i s njim povezanih djelatnosti. S tim u vezi osobito se poziva na petu uvodnu izjavu Direktive prema kojoj svaki nesklad među propisima država članica o zbrinjavanju i uporabi otpada može utjecati na kakvoću okoliša i dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta.
- 17 Naposljetku, Komisija se poziva na činjenicu da Direktiva doprinosi i usklađivanju uvjeta tržišnog natjecanja kako na razini industrijske proizvodnje tako i na razini zbrinjavanja otpada. S tim u vezi ističe da se Direktivom u određenoj mjeri dokidaju prednosti koje su industrije određenih država članica uživale u pogledu proizvodnih troškova zato što su njihovi propisi o zbrinjavanju otpada bili manje strogi od onih drugih država članica. Tako je tekst članka 4., kojim su predviđeni uporaba i zbrinjavanje otpada na način da se „ne ugrožava voda, zrak, tlo te biljke i životinje”, dovoljno precizan da ubuduće osigura, ako ga države članice dovoljno vjerno prenesu u svoj pravni poredak, uglavnom jednaku opterećenost gospodarskih subjekata u svim državama članicama.
- 18 Treba, doduše, priznati da neke odredbe Direktive, prije svega definicije iz članka 1., utječu na funkcioniranje unutarnjeg tržišta.
- 19 Međutim, i suprotno onomu što tvrdi Komisija, samo postojanje utjecaja na uspostavu ili funkcioniranje unutarnjeg tržišta nije dostatno za primjenu članka 100.a Ugovora. Naime, iz prakse Suda proizlazi da pozivanje na članak 100.a nije opravdano ako akt koji treba biti usvojen ima tek uzgredan učinak na usklađivanje tržišnih uvjeta unutar Zajednice (presuda od 4. listopada 1991., Parlament/Vijeće, C-70/88, Zb., str. I-4529., t. 17.).
- 20 To je ovdje slučaj. Glavni cilj usklađivanja predviđenog člankom 1. Direktive je osigurati, u svrhu zaštite okoliša, učinkovito gospodarenje otpadom u Zajednici bez obzira na to koji je njegov izvor, a tek uzgredno utjecati na uvjete tržišnog natjecanja i trgovine. Stoga se ta direktiva razlikuje od Direktive Vijeća 89/428/EEZ od 21. lipnja 1989. o postupcima usklađivanja programa za smanjenje i konačno otklanjanje onečišćenja otpadom iz industrije titanijevog dioksida (SL L 201, str. 56.), koja je bila predmetom gore navedene presude o titanijevom dioksidu, kojom su se željela približiti nacionalna pravila o proizvodnim uvjetima u tom industrijskom sektoru u cilju otklanjanja narušenog tržišnog natjecanja u sektoru.

21 U skladu s navedenim pobijana direktiva treba se smatrati valjano usvojenom na osnovi samog članka 130.s Ugovora. Stoga tužbeni razlog koji se temelji na pogrešnom odabiru pravne osnove Direktive treba odbiti.

Članak 18. Direktive

22 Parlament zahtijeva poništenje članka 18. Direktive 91/156 uz obrazloženje da njime predviđen postupak regulatornog odbora nije u skladu s Ugovorom.

23 Prema članku 37. trećem stavku Protokola o Statutu Suda, sadržaj prijedloga za uključenje u postupak ograničen je na potporu zahtjeva jedne od stranaka.

24 Valja ustvrditi da je zahtjev Komisije usmjeren na poništenje Direktive 91/156, a da Parlament zahtijeva poništenje članka 18. Direktive iz razloga koji su posve drukčiji od onih na koje se poziva Komisija. Stoga razlozi na koje se poziva Parlament ne podupiru zahtjev Komisije pa se slijedom toga zahtjev Parlamenta mora odbaciti kao nedopušten.

25 Iz svega navedenog proizlazi da se tužbeni zahtjev treba odbiti.

Troškovi

26 Sukladno članku 69. stavku 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Budući da Komisija nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, treba joj se naložiti snošenje troškova. Sukladno članku 69. stavku 4. istog Poslovnika, Kraljevina Španjolska i Europski parlament snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Komisiji se nalaže snošenje troškova. Kraljevina Španjolska i Europski parlament snosit će vlastite troškove.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 17. ožujka 1993.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski