

PRESUDA SUDA

28. lipnja 1994.(\*)

„Uredba o pošiljkama otpada – Pravna osnova”

U predmetu C-187/93,

**Europski parlament**, koji zastupaju K. Bradley i J. Luis Rufas Quintana, članovi pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod Glavnog tajništva Europskog parlamenta, Kirchberg,

tužitelj,

protiv

**Vijeća Europske unije**, koje zastupa Arthur Alan Dashwood, direktor pravne službe, i Jill Aussant, pravna savjetnica, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod B. Eynarda, direktora Direkcije za pravne poslove Europske investicijske banke, 100, boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

tuženika,

koje podupire

Kraljevina **Španjolska**, koju zastupa Alberto Navarro González, glavni direktor za pravna i institucijska pitanja Zajednice, Gloria Calvo Diaz i Antonio Hierro Hernández-Mora, *abogados del Estado* službe za pravne sporove Zajednice, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u sjedištu španjolskog veleposlanstva, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

intervenijent

povodom zahtjeva za poništenje Uredbe Vijeća (EEZ) br. 259/93 od 1. veljače 1993. o nadzoru i kontroli pošiljaka otpada koje se otpremaju unutar Europske zajednice, ulaze u nju ili iz nje izlaze (SL L 30, str. 1.),

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, Diez de Velasco, D. A. O. Edward, predsjednici vijeća, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler (izvjestitelj), G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn i J. L. Murray, suci,

nezavisni odvjetnik: F. G. Jacobs,

tajnik: R. Grass,

uzimajući u obzir izvještaj suca izvjestitelja,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 18. svibnja 1994.

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 21. travnja 1993. Europski parlament na temelju članka 173. prvog podstavka Ugovora o EEZ-u traži poništenje Uredbe Vijeća (EEZ) br. 259/93 od 1. veljače 1993. o nadzoru i kontroli pošiljaka otpada koje se otpremaju unutar Europske zajednice, ulaze u nju ili iz nje izlaze (SL L 30, str. 1., u daljnjem tekstu: Uredba br. 259/93).
- 2 Iz prve četiri uvodne izjave pobijane uredbe proizlazi da je ta uredba usvojena s ciljem da se uredbom zamijeni Direktiva Vijeća 84/631/EEZ od 6. prosinca 1984. o nadzoru i kontroli, unutar Europske zajednice, prekograničnih pošiljaka opasnog otpada (SL L 326, str. 31.), s obzirom na obveze koje je Zajednica preuzela u okviru Baselske konvencije od 22. ožujka 1989. o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju, koja je u ime Komisije odobrena Odlukom Vijeća 93/98/EEZ od 1. veljače 1993. (SL L 39, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 17. str. 1.), četvrte konvencije AKP-EEZ od 15. prosinca 1989. odobrene u ime Zajednice odlukom Vijeća i Komisije 91/400/EZUČ, EEZ od 25. veljače 1991. (SL L 229, str. 1.) i Odluke Vijeća Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) od 30. ožujka 1992. o kontroli prekograničnog kretanja otpada namijenjenog postupcima oporabe.
- 3 Sukladno njezinu članku 1. stavku 1. Uredba br. 259/93 primjenjuje se na pošiljke otpada unutar, na ulazu i izlazu iz Zajednice, podložno iznimkama predviđenim stavcima 2. i 3. iste odredbe.
- 4 Glava II. Uredbe odnosi se na pošiljke otpada između država članica i njome se utvrđuje razlika između otpada namijenjenog odlaganju (poglavlje A, članci 3. do 5.) i onog namijenjenog oporabi (poglavlje B, članci 6. do 11.). Kao što se navodi u devetoj uvodnoj izjavi, tom se glavom utvrđuje sustav prema kojem se nadležna tijela unaprijed moraju obavijestiti o pošiljkama otpada i koji im omogućuje da budu propisno obaviještena osobito o vrsti, kretanjima i odlaganju ili oporabi otpada, kako bi ona mogla poduzeti sve potrebne mjere za zaštitu zdravlja ljudi i okoliša, uključujući mogućnost ulaganja obrazloženih prigovora koji se tiču pošiljki.
- 5 U slučaju otpada namijenjenog odlaganju, pošiljke se mogu otpremiti samo nakon što je podnositelj obavijesti dobio odobrenje nadležnog tijela odredišta (čl. 5. stavak 1.). Osim toga, kako bi se načela blizine, prioriteta za oporabu i samoodrživosti provodila na razini Zajednice i na nacionalnoj razini, sukladno Direktivi Vijeća 75/442/EEZ od 15. srpnja 1975. o otpadu (SL L 194, str. 39.) izmijenjenoj Direktivom 91/156/EEZ od 18. ožujka 1991. (SL L 78, str. 32., u daljnjem tekstu: Direktiva 91/156), države mogu u skladu s Ugovorom poduzeti mjere opće ili djelomične zabrane ili sustavnog ulaganja prigovora [deseta uvodna izjava i članak 4. stavak 3. točka (a) alineja(i) Uredbe br. 259/93]. U

slučaju otpada namijenjenog oporabi, pošiljke se mogu otpremiti ako u određenom roku nije iznesen nikakav prigovor (članak 8. stavak 1.).

- 6 Glava III. (čl. 13.) Uredbe br. 259/93 odnosi se na pošiljke otpada unutar država članica. U skladu s petom uvodnom izjavom nadzor i kontrola tih pošiljki prepuštaju se samim državama članicama. Nacionalni sustavi koje te države utvrđuju u tu svrhu trebali bi ipak voditi računa o potrebi da se osigura koherentnost sa sustavom Zajednice utvrđenim Uredbom br. 259/93 (članak 13. stavak 2.). Sustav koji je za pošiljke između država članica predviđen Uredbom (članak 13. stavak 4.) države članice mogu primijeniti i unutar svoje nadležnosti.
- 7 Glave IV., V. i VI. Uredbe br. 259/93 utvrđuju pravila primjenjiva na izvoz otpada izvan Zajednice, na uvoz otpada u Zajednicu kao i na provoz kroz Zajednicu otpada koji potječe izvan Zajednice i namijenjen je odlaganju ili oporabi izvan nje.
- 8 Glavama IV. i V. postavlja se načelo zabrane svakog izvoza i uvoza otpada, namijenjenog bilo odlaganju ili oporabi, uz iznimku izvoza otpada namijenjenog odlaganju koji se obavlja u smjeru zemalja EFTA-e koje su također stranke Baselske konvencije, izvoza otpada namijenjenog oporabi i uvoza otpada prema zemljama ili iz zemalja koje su stranke Baselske konvencije ili s kojima su Zajednica, ili Zajednica i njezine države članice, ili države članice pojedinačno, sklopile sporazume ili aranžmane koji ispunjavaju određene uvjete, kao i izvoza i uvoza otpada namijenjenog oporabi koji se provode u smjeru zemalja ili iz zemalja na koje se primjenjuje odluka OECD-a. Za te izvoze ili uvoze ustanovljuje se sustav obavještanja nadležnih tijela na polazištu ili odredištu, različit ovisno o tom radi li se o otpadu namijenjenom odlaganju ili oporabi.
- 9 Iz spisa proizlazi da Uredba br. 259/93 ima porijeklo u prijedlogu Uredbe Vijeća (EEZ) o nadzoru i kontroli pošiljaka otpada koje se otpremaju unutar Europske zajednice, ulaze u nju ili iz nje izlaze, koji je Komisija iznijela 10. listopada 1990. (SL C 289, str. 9.). Taj prijedlog Komisije uslijedio je nakon poziva koji je Komisiji uputilo Vijeće u Odluci od 7. svibnja 1990. o politici vezanoj za otpad (SL C 122, str. 2.), u kojem je ta institucija, između ostalog, smatrala da bi „kretanje otpada trebalo biti svedeno na minimum koji je potreban da se omogući otprema bez rizika po okoliš i da bi trebalo biti adekvatno kontrolirano” (sedma uvodna izjava).
- 10 Nakon mišljenja koje je 12. ožujka 1992. dao Europski parlament (SL C 94, str. 276.), na koje se isprva Vijeće pozivalo sukladno člancima 100.A i 113. Ugovora o EEZ-u, koji su služili kao pravna osnova za prijedlog Komisije, Komisija je 23. ožujka 1992. iznijela izmijenjeni prijedlog (SL C 115, str. 4.), koji se također temeljio na ta dva članka Ugovora. Procjenjujući kasnije da se planirana uredba trebala temeljiti na članku 130.S Ugovora o EEZ-u, koji je predviđao da o prijedlogu Komisije u području okoliša Vijeće odlučuje jednoglasno nakon savjetovanja s Europskim parlamentom i Europskim gospodarskim i socijalnim odborom, Vijeće je pismom od 30. studenoga 1992. zatražilo od Europskog parlamenta „mišljenje o promjeni pravne osnove”. Iako je Europski parlament, u mišljenju danom 20. siječnja 1993. (SL C 42, str. 82.), osporio relevantnost pravne osnove koju je Vijeće zadržalo te je predložio da se zamijeni člancima 100.A i 113. Ugovora, Vijeće je 1. veljače 1993. usvojilo pobijanu uredbu na temelju članka 130.S Ugovora. Europski je parlament stoga podnio ovu tužbu za poništenje.

- 11 Rješenjem od 22. rujna 1993. predsjednik Suda dao je Kraljevini Španjolskoj dopuštenje da intervenira u prilog zahtjevu Vijeća.
- 12 U prilog svoje tužbe Europski parlament ističe da je cilj i predmet glava II. i IV. do VI. sporne uredbe urediti kretanje otpada unutar Zajednice i vanjsku trgovinu otpadom između Zajednice i trećih zemalja, te da se zato uredba, iako se odnosi i na zahtjeve o zaštiti okoliša, mora temeljiti na člancima 100.A i 113. Ugovora.
- 13 Vijeće, koje podupire Kraljevina Španjolska, procjenjuje da sporna uredba, čak iako sporedno ima učinke na uvjete tržišnog natjecanja unutar Zajednice i uvjete razmjene s trećim zemljama, ima za cilj da pravnim uređenjem pošiljaka otpada doprinese zaštiti okoliša i da stoga potpada isključivo pod članak 130.S Ugovora.

### **Dopuštenost**

- 14 Najprije valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi (vidjeti osobito presudu od 2. ožujka 1994., Parlament/Vijeće, C-316/91, Zb., I-625, t. 12.), Europskom parlamentu dopušteno je pred Sudom pokrenuti postupak za poništenje akta Vijeća ili Komisije pod uvjetom da je ta tužba usmjerena samo na zaštitu njegovih ovlasti i da se temelji samo na tužbenim razlozima povrede tih ovlasti.
- 15 Na temelju tih kriterija tužbu se mora proglasiti nedopuštenom ako se temelji na isključenju članka 113. Ugovora iz pravne osnove pobijane uredbe. Naime, članak 113. u vrijeme usvajanja nije predviđao nikakav oblik sudjelovanja Europskog parlamenta u procesu izrade akata predviđenih tim člankom, tako da njegovo isključenje iz pravne osnove pobijane uredbe nije bilo takve naravi da bi štetilo ovlastima Parlamenta.
- 16 S druge strane, s obzirom na to da kritizira činjenicu da se pobijana uredba temelji na članku 130.S Ugovora, a ne na članku 100.A, tužbom se želi dokazati da se odabirom takve pravne osnove želi naštetiti ovlastima Parlamenta te je, stoga, tužba dopuštena. Naime, u vrijeme usvajanja uredbe članak 130.S Ugovora predviđao je samo savjetovanje s Europskim parlamentom, a članak 100.A Ugovora zahtijevao je pak provođenje postupka suradnje s tom institucijom.

### **Osnovanost tužbe**

- 17 Ustaljena je sudska praksa da se u okviru sustava nadležnosti Zajednice izbor pravne osnove akta mora temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli. Među tim su elementima između ostalog cilj i sadržaj akta (vidjeti, naposljetku, presudu od 17. ožujka 1993., Komisija/Vijeće, C-155/91, Zb., str. I-939., t. 7.).
- 18 Što se tiče zadanoga cilja, ponajprije iz šeste i devete uvodne izjave pobijane uredbe proizlazi da sustav osmišljen za nadzor i kontrolu pošiljaka otpada između država članica zadovoljava potrebu da se sačuva, zaštiti i poboljša kvaliteta okoliša i da se njime nadležnim tijelima želi omogućiti da poduzmu sve mjere potrebne za zaštitu zdravlja ljudi i okoliša.
- 19 Iz sedme i desete uvodne izjave pobijane uredbe nadalje proizlazi da organizacija nadzora i kontrole pošiljaka otpada između država članica čini dio skupine mjera koje je Vijeće poduzelo u području upravljanja otpadom, a koje proizlaze osobito iz Direktive

91/156. Uostalom, sama ta direktiva predviđa da kretanja otpada valja smanjiti i da u tu svrhu države članice mogu poduzeti potrebne mjere u okviru planova upravljanja otpadom koje su dužne uvesti.

- 20 Kako je Sud, prema cilju i sadržaju svoje gore navedene presude Komisija/Vijeće, t. 10., 14. i 15., utvrdio, Direktiva 91/156 ima za cilj osigurati upravljanje otpadom, bilo onim industrijskog podrijetla ili iz kućanstva, u skladu sa zahtjevima zaštite okoliša, i ne može se smatrati da joj je cilj slobodno kretanje otpada unutar Zajednice, iako državama članicama omogućava da spriječe kretanje otpada namijenjenog oporabi ili uništenju, koje nije u skladu s njihovim planovima upravljanja.
- 21 Što se tiče sadržaja pobijane uredbe, valja istaknuti da su njom propisani uvjeti kojima podliježu pošiljke otpada između država članica i postupci koje treba provoditi da bi se one odobrile.
- 22 Svi su ti uvjeti i postupci usvojeni kako bi se osigurala zaštita okoliša i vodeći računa o ciljevima koji potpadaju pod politiku okoliša, poput načela blizine, prioriteta za oporabu i samoodrživosti na razini Zajednice i na nacionalnoj razini. Prije svega, oni državama članicama omogućuju da radi provođenja tih načela poduzmu mjere opće ili djelomične zabrane ili pak sustavnog ulaganja prigovora te da se usprotive pošiljkama otpada koje nisu u skladu s odredbama gore navedene Direktive 75/442, kako je izmijenjena Direktivom 91/156.
- 23 U tim uvjetima valja zaključiti da sporna uredba pripada u okvir politike okoliša koju provodi Zajednica i da se, kao ni za Direktivu 91/156, ne može smatrati da joj je cilj provesti slobodno kretanje otpada unutar Zajednice. Vijeće je stoga valjano moglo isključiti članak 100.A Ugovora iz pravne osnove Uredbe i temeljiti je na članku 130.S Ugovora.
- 24 Taj zaključak ne može osporiti činjenica da pobijana uredba, usklađivanjem uvjeta u kojima se provodi kretanje otpada, proizvodi učinke na to kretanje i tako ima implikacije na funkcioniranje unutarnjeg tržišta.
- 25 Naime, ustaljena je sudska praksa (vidjeti osobito gore navedenu presudu Komisija/Vijeće, t. 19.) da sama činjenica da se tu radi o uspostavljanju ili funkcioniranju unutarnjeg tržišta nije dovoljna za to da se primijeni članak 100.A Ugovora i da primjena tog članka nije opravdana kad je usklađivanje uvjeta tržišta unutar Zajednice tek sporedan učinak akta koji se donosi.
- 26 Takva je situacija u ovom slučaju. Kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 44. i 45. svojeg mišljenja, cilj pobijane uredbe nije da definira obilježja koja mora imati otpad da bi se slobodno kretao na unutarnjem tržištu, nego da osigura usklađen sustav postupaka kojima se kretanje otpada može ograničiti kako bi se osigurala zaštita okoliša.
- 27 S obzirom na gore spomenuto, ne može se ni prigovoriti to što sporna Uredba treba zamijeniti i što ukida gore navedenu Direktivu 84/631 koja se pak temelji na članku 100. Ugovora, u vezi s člankom 235.
- 28 Činjenica da pobijana uredba zamjenjuje drugi akt o usklađivanju zakonodavstava država članica koja izravno utječu na uspostavljanje ili funkcioniranje zajedničkog tržišta, koji

se temeljio na članku 100. Ugovora, ne implicira da je u toj uredbi nužna primjena te odredbe ili članka 100.A koji, uveden u Ugovor Jedinostvenim europskim aktom, predviđa usvajanje mjera o usklađivanju zakonodavstava država članica čiji je cilj uspostavljanje i funkcioniranje unutarnjeg tržišta (što se tiče članka 235. Ugovora, vidjeti presudu od 27. rujna 1988., Komisija/Vijeće, 165/87, Zb., str. 5545., t. 17.). Pravna osnova akta mora se, naime, odrediti uzimajući u obzir njegov vlastiti cilj i sadržaj.

29 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da tužbu treba odbiti u cijelosti.

### **Troškovi**

30 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Europski parlament nije uspio u svom zahtjevu, treba mu naložiti snošenje troškova. Sukladno članku 69. stavku 4. istog poslovnika Kraljevina Španjolska, intervenijent, snosit će svoje troškove.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

**1. Tužba se odbija.**

**2. Europskom parlamentu nalaže se snošenje troškova. Kraljevina Španjolska snosit će svoje troškove.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 28. lipnja 1994.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: talijanski