

ARREST VAN HET HOF

11 juni 1991 *

In zaak C-300/89,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Gosalbo Bono en A. van Solinge, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Berardis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

ondersteund door

Europees Parlement, vertegenwoordigd door zijn juridisch adviseur J. Campinos, bijgestaan door J. Schoo en K. Bradley, leden van de juridische dienst van het Parlement, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij het secretariaat-generaal van het Parlement, Kirchberg,

intervenient,

tegen

Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. A. Dashwood, directeur van zijn juridische dienst, en door J. Aussant, hoofdadministrateur bij deze dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. Käser, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van richtlijn 89/428/EEG van de Raad van 21 juni 1989 tot vaststelling van de procedure voor de harmonisering van de programma's tot vermindering en uiteindelijke algehele opheffing van de verontreiniging door afval van de titaandioxyde-industrie (PB 1989, L 201, blz. 56),

wijst

* Procestaal: Frans.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias en M. Díez de Velasco, kamerpresidenten, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler en M. Zuleeg, rechters,

advocaat-generaal: G. Tesaurò
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 30 januari 1991, waarbij de Commissie werd vertegenwoordigd door R. Gosalbo Bono en J. Amphoux als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 maart 1991,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 28 september 1989, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag verzocht om nietigverklaring van richtlijn 89/428/EEG van de Raad van 21 juni 1989 tot vaststelling van de procedure voor de harmonisering van de programma's tot vermindering en uiteindelijke algehele opheffing van de verontreiniging door afval van de titaandioxyde-industrie (PB 1989, L 201, blz. 56).
- 2 In deze richtlijn, die door de Raad met eenparigheid van stemmen is vastgesteld op basis van artikel 130 S EEG-Verdrag, „wordt (...) de procedure vastgesteld voor de harmonisering van de programma's tot vermindering en uiteindelijke algehele opheffing van de verontreiniging door afval van bestaande industriële vestigingen

en tot verbetering van de concurrentievoorwaarden in de sector van de titaandioxyde-industrie" (artikel 1). De richtlijn stelt daartoe geharmoniseerde niveaus vast voor de behandeling van de verschillende soorten afvalstoffen van de titaandioxyde-industrie. Zo wordt voor bepaalde soorten afvalstoffen afkomstig van bestaande vestigingen die specifieke procédés gebruiken, een algeheel verbod ingesteld (artikelen 3 en 4). Voor andere afvalstoffen afkomstig van bestaande vestigingen worden in de richtlijn maximumwaarden voor schadelijke stoffen vastgelegd (artikelen 6 en 9).

- 3 Blijkens de stukken vindt de aangevochten handeling haar oorsprong in een door de Commissie op 18 april 1983 ingediend richtlijnvoorstel dat was gebaseerd op de artikelen 100 en 235 EEG-Verdrag. Na de inwerkingtreding van de Europese Akte wijzigde de Commissie de rechtsgrondslag van haar voorstel en baseerde het thans op het bij de Europese Akte ingevoegde artikel 100 A EEG-Verdrag. Binnen de Raad, zo bleek in zijn vergadering van 24 en 25 november 1988, bestond daarentegen een gemeenschappelijke voorkeur voor artikel 130 S EEG-Verdrag als grondslag van de toekomstige richtlijn. Het Europees Parlement, overeenkomstig artikel 130 S door de Raad geraadpleegd, achtte de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag de juiste, maar ondanks de door het Parlement geformuleerde bezwaren stelde de Raad de betrokken richtlijn vast op basis van artikel 130 S.
- 4 Van mening dat richtlijn 89/428 geen geldige rechtsgrondslag had, nu zij was gebaseerd op artikel 130 S, terwijl dit artikel 100 A had moeten zijn, heeft de Commissie het onderhavige beroep tot nietigverklaring ingesteld.
- 5 Bij beschikking van 21 februari 1990 is het Europees Parlement toegelaten tot interventie aan de zijde van verzoekster.
- 6 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het geding, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.
- 7 Tot staving van haar beroep stelt de Commissie, ondersteund door het Europees Parlement, dat de richtlijn weliswaar bijdraagt tot de bescherming van het milieu,

maar als „hoofddoel” of „zwaartepunt” heeft de verbetering van de concurrentievoorwaarden in de titaandioxyde-industrie. Zij zou derhalve een maatregel vormen betreffende de instelling en de werking van de interne markt in de zin van artikel 100 A en had daarom op die machtigingsbepaling moeten worden gebaseerd.

- 8 De Commissie preciseert, dat reeds uit de bewoordingen van de artikelen 100 A en 130 S blijkt, dat de eisen van milieubescherming integrerend deel uitmaken van de op basis van artikel 100 A te verwezelijken harmonisering. Derhalve zou artikel 100 A, dat de instelling en de werking van de interne markt beoogt, een *lex specialis* zijn ten opzichte van artikel 130 S, dat op zich niet voor de verwezenlijking van dat doel is bestemd.
- 9 De Raad stelt daarentegen, dat artikel 130 S de juiste rechtsgrondslag voor richtlijn 89/428 is. Ofschoon hij erkent, dat de richtlijn tevens de harmonisering van de concurrentievoorwaarden in de betrokken tak van industrie beoogt en uit dien hoofde de instelling en de werking van de interne markt wil bevorderen, is de Raad van mening, dat het „zwaartepunt” van de aangevochten handeling is gelegen in de opheffing van de verontreiniging door afvalstoffen afkomstig van de titaandioxyde-productie. Dit nu is een van de in artikel 130 R beoogde doelstellingen, die worden nagestreefd door middel van maatregelen die krachtens artikel 130 S worden vastgesteld.
- 10 Vooraf zij opgemerkt, dat in het kader van het stelsel van bevoegdheden van de Gemeenschap de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling niet alleen mag afhangen van de opvatting van een instelling omtrent het nagestreefde doel, maar moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn (zie arrest van 26 maart 1987, zaak 45/86, Commissie/Raad, Jurispr. 1987, blz. 1493, r. o. 11). Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling.
- 11 Wat het doel betreft, beoogt de richtlijn volgens artikel 1 enerzijds de harmonisering van de programma's tot vermindering en uiteindelijke algehele opheffing van de verontreiniging door afvalstoffen afkomstig van bestaande vestigingen van de titaandioxyde-industrie, en anderzijds de verbetering van de concurrentievoorwaarden in deze tak van industrie. De richtlijn heeft derhalve een tweeledig doel: bescherming van het milieu en verbetering van de concurrentievoorwaarden.

- 12 Wat de inhoud betreft, houdt richtlijn 89/428 een verbod in dan wel een verplichting tot vermindering aan de hand van nauwkeurig vastgestelde normen, voor de lozing van afvalstoffen afkomstig van bestaande vestigingen in deze industrietak, waarbij ook termijnen worden gesteld voor de inwerkingtreding van de verschillende bepalingen. Door aldus verplichtingen te stellen betreffende de verwerking van afvalstoffen afkomstig van de productie van titaandioxyde, streeft de richtlijn tegelijkertijd naar vermindering van de verontreiniging en naar meer uniforme productievoorwaarden, dus ook concurrentievoorwaarden, aangezien de door de richtlijn te harmoniseren nationale bepalingen betreffende de verwerking van afvalstoffen hun weerslag hebben op de produktiekosten in de titaandioxyde-industrie.
- 13 Derhalve heeft de richtlijn naar haar doel en inhoud zoals deze uit de tekst naar voren komen, tegelijkertijd en onlosmakelijk betrekking op zowel de bescherming van het milieu als de opheffing van dispariteiten in de concurrentievoorwaarden.
- 14 Artikel 130 S EEG-Verdrag bepaalt, dat de Raad besluit omtrent het optreden van de Gemeenschap inzake het milieu. Artikel 100 A, lid 1, EEG-Verdrag daarentegen bepaalt, dat de Raad maatregelen vaststelt inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Volgens artikel 8 A, tweede alinea, EEG-Verdrag omvat de interne markt een „ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd”. Ingevolge de artikelen 2 en 3 EEG-Verdrag veronderstelt deze markt niet-vervalste concurrentievoorwaarden.
- 15 Voor de verwezenlijking van de in artikel 8 A genoemde fundamentele vrijheden zijn wegens de dispariteiten tussen de rechtsorden van de Lid-Staten harmonisatiemaatregelen nodig op die gebieden waar het gevaar bestaat, dat die dispariteiten een vervalsing van de concurrentievoorwaarden veroorzaken of in stand houden. Om deze reden machtigt artikel 100 A de Gemeenschap om volgens de aldaar voorziene procedure maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten.

- 16 Bijgevolg heeft de in geding zijnde richtlijn gelet op haar doel en inhoud tegelijkertijd het karakter van een optreden inzake het milieu in de zin van artikel 130 S EEG-Verdrag en het karakter van een harmoniseringsmaatregel voor de instelling en de werking van de interne markt in de zin van artikel 100 A EEG-Verdrag.
- 17 Zoals het Hof heeft geoordeeld in het arrest van 27 september 1988 (zaak 165/87, Commissie/Raad, Jurispr. 1988, blz. 5545, r.o. 11), is een instelling, wanneer haar bevoegdheid op twee verdragsbepalingen berust, gehouden de desbetreffende handelingen op basis van die twee bepalingen vast te stellen. Deze rechtspraak kan in het onderhavige geval evenwel geen toepassing vinden.
- 18 Immers, een van de machtigingsbepalingen waar het hier om gaat, artikel 100 A, schrijft de in artikel 149, lid 2, EEG-Verdrag geregelde samenwerkingsprocedure voor, terwijl volgens de andere bepaling, artikel 130 S, de Raad met eenparigheid van stemmen beslist na enkele raadpleging van het Europees Parlement. In een dergelijk geval zou de cumulatie van rechtsgrondslagen de samenwerkingsprocedure tot een dode letter maken.
- 19 In de samenwerkingsprocedure besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, indien hij voornemens is, de door het Parlement geformuleerde en door de Commissie in haar opnieuw behandelde voorstel overgenomen amendementen op zijn gemeenschappelijk standpunt te aanvaarden; hij moet daarentegen met eenparigheid van stemmen besluiten, indien het Parlement het gemeenschappelijk standpunt verwerpt of indien hij het opnieuw behandelde voorstel van de Commissie wenst te wijzigen. Dit wezenlijke element van de samenwerkingsprocedure zou in het gedrang komen, indien de Raad door de gelijktijdige verwijzing naar de artikelen 100 A en 130 S in elk geval met eenparigheid van stemmen zou moeten besluiten.
- 20 Het doel van de samenwerkingsprocedure, versterking van de deelneming van het Europees Parlement aan het wetgevingsproces van de Gemeenschap, zou aldus op losse schroeven komen te staan. Zoals het Hof verklaarde in de arresten van 29 oktober 1980 (zaak 138/79, Roquette Frères, Jurispr. 1980, blz. 3333, r.o. 33, en zaak 139/79, Maizena, Jurispr. 1980, blz. 3393, r.o. 34), spiegelt zich in de deelneming van het Parlement, op communautair niveau, een democratisch grondbeginsel af, volgens hetwelk de volkeren door tussenkomst van een representatieve vergadering aan de machtsuitoefening deelnemen.

- 21 Derhalve is in casu het beroep op de dubbele rechtsgrondslag van de artikelen 100 A en 130 S uitgesloten, zodat moet worden vastgesteld, welke van die bepalingen de passende rechtsgrondslag is.
- 22 In dit verband zij er in de eerste plaats op gewezen, dat artikel 130 R, lid 2, tweede zin, EEG-Verdrag luidt: „de eisen ter zake van milieubescherming vormen een bestanddeel van de andere takken van gemeenschapsbeleid”. Dit beginsel betekent, dat een communautaire maatregel niet reeds onder artikel 130 S valt, enkel omdat hij mede de milieubescherming ten doel heeft.
- 23 Voorts, zoals het Hof heeft verklaard in de arresten van 18 maart 1980 (zaak 91/79, Commissie/Italië, Jurispr. 1980, blz. 1099, r. o. 8, en zaak 92/79, Commissie/Italië, Jurispr. 1980, blz. 1115, r. o. 8), kunnen bepalingen die door gezondheids- en milieuoverwegingen worden ingegeven, zeer wel een belasting vormen voor de ondernemingen waarop zij van toepassing zijn, en zou bij gebreke van harmonisatie van de nationale bepalingen terzake de mededinging daardoor ernstig kunnen worden vervalst. Een maatregel ter harmonisering van de nationale regelingen inzake de productievoorwaarden in een bepaalde tak van industrie waarmee wordt beoogd de concurrentiedistorsies in die industrietak uit de weg te ruimen, draagt derhalve bij aan de verwezenlijking van de interne markt en valt daarom binnen de werkingssfeer van artikel 100 A, welke bepaling in het bijzonder is afgestemd op de voltooiing van de interne markt.
- 24 Ten slotte verplicht artikel 100 A, lid 3, de Commissie om bij haar voorstellen voor maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen, uit te gaan van een hoog beschermingsniveau, onder meer op het gebied van de milieubescherming. Deze bepaling geeft dus uitdrukkelijk aan, dat de doelstellingen van de milieubescherming als bedoeld in artikel 130 R doeltreffend kunnen worden nagestreefd door op de grondslag van artikel 100 A vastgestelde harmoniseringsmaatregelen.
- 25 Uit de voorafgaande overwegingen volgt, dat de aangevochten handeling op artikel 100 A EEG-Verdrag had moeten worden gegrond en derhalve moet worden nietigverklaard.

Kosten

- 26 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij in de kosten worden verwezen, daaronder begrepen die van interveniënt.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

- 1) Verklaart nietig richtlijn 89/428/EEG van de Raad van 21 juni 1989 tot vaststelling van de procedure voor de harmonisering van de programma's tot vermindering en uiteindelijke algehele opheffing van de verontreiniging door afval van de titaandioxyde-industrie.
- 2) Verwijst de Raad in de kosten van het geding, die van interveniënt daaronder begrepen.

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris Joliet Schockweiler Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 juni 1991.

De griffier
J.-G. Giraud

De president
O. Due