

DOMSTOLENS DOM
av den 11 juni 1991*

Mål C-300/89

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Ricardo Gosalbo Bono och Alain van Solinge, båda vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Guido Berardis, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

sökande,

med stöd av

Europaparlamentet, företrätt av dess juridiske rådgivare Jorge Campinos, biträdd av Johan Schoo och Kieran Bradley, båda vid parlamentets rättstjänst, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos parlamentets generalsekretariat, Kirchberg,

intervenient,

mot

Europeiska gemenskapernas råd, företrätt av direktören Arthur Alan Dashwood, rådets rättstjänst och förste handläggaren Jill Aussant vid samma rättstjänst, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos direktören Jörg Käser, Europeiska investeringsbankens rättsavdelning, 100, boulevard Konrad Adenauer,

svarande.

Talan avser ogiltigförklaring av rådets direktiv 89/428/EEG av den 21 juni 1989, om åtgärder för harmonisering av programmen för att minska och slutligen eliminera förorening genom avfall från titandioxidindustrin (EGT nr L 201, s. 56, fransk version; svensk specialutgåva, del 15, volym 09).

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias och M. Díez de Velasco samt domarna Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler och M. Zuleeg,

generaladvokat: G. Tesauro,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören H. A. Rühl,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört parternas plädering vid sammanträde den 30 januari 1991, under vilket kommissionen företrädde av R. Gosalbo Bono och J. Amphoux, båda i egenskap av ombud,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 13 mars 1991,

meddelar följande

dom

- 1 Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 28 september 1989, har Europeiska gemenskapernas kommission i enlighet med första stycket i artikel 173 i EEG-fördraget begärt ogiltigförklaring av rådets direktiv 89/428/EEG av den 21 juni 1989 om åtgärder för harmonisering av programmen för att minska och slutligen eliminera förorening genom avfall från titandioxidindustrin (EGT nr L 201, s. 56).
- 2 Detta direktiv som antogs enhälligt av rådet på grundval av artikel 130s i EEG-fördraget fastställer "åtgärder för harmonisering av programmen för att minska och slutligen eliminera förorening genom avfall från befintliga industrianläggningar samt förbättra konkurrensvillkoren inom titandioxidindustrin" (artikel 1). För detta ändamål fastställs harmoniserade nivåer för omhändertagande av olika typer av avfall från titandioxidindustrin. För vissa typer av avfall som kommer från befintliga anläggningar vilka använder specifika processer har ett totalförbud införts (artiklarna 3 och 4). För annat avfall däremot som kommer från befintliga anläggningar fastställer direktivet maximivärden för skadliga ämnen (artiklarna 6 och 9).

- 3 Det framgår av handlingarna att den angripna rättsakten har sitt ursprung i ett förslag till direktiv som framlades av kommissionen den 18 april 1983 på grundval av artiklarna 100 och 235 i EEG-fördraget. Till följd av Europeiska enhetsaktens ikraftträdande har kommissionen ändrat den rättsliga grunden för sitt förslag genom att fortsättningsvis grunda detta på artikel 100a i EEG-fördraget som infördes i fördraget genom Europeiska enhetsakten. Vid sammanträdet den 24 och 25 november 1988 kom rådet emellertid fram till den gemensamma ståndpunkten att det blivande direktivet skulle baseras på artikel 130s i EEG-fördraget. Trots de invändningar som Europaparlamentet framställde – efter att ha konsulterats av rådet i enlighet med artikel 130s – och som ansåg den av kommissionen föreslagna rättsliga grunden vara lämplig, antog rådet ifrågavarande direktiv på grundval av artikel 130s.
- 4 Då kommissionen således fann att direktiv 89/428 saknade giltig rättslig grund i och med att det baserades på artikel 130s, när det skulle ha baserats på artikel 100a, väckte den nu aktuell talan om ogiltigförklaring.
- 5 Genom beslut av den 21 februari 1990 gavs Europaparlamentet rätt att intervensera till stöd för sökandens yrkande.
- 6 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen, rättegångens förlopp samt parternas påståenden och argument hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.
- 7 Som skäl för sin talan har kommissionen, med stöd av Europaparlamentet, gjort gällande att direktivet samtidigt som det främjar miljöskyddet, har som "främsta mål" eller "tyngdpunkt" en förbättring av konkurrensvillkoren för titandioxidindustrin. Det utgör således enligt kommissionen en åtgärd som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera i den mening som avses i artikel 100a och borde därför ha baserats på den senare bestämmelsen om bemyndigande.
- 8 Kommissionen har preciserat att själva texten i artiklarna 100a och 130s visar att miljöskyddskraven utgör en integrerande del av de harmoniseringsåtgärder som skall genomföras på grundval av artikel 100a. Härav följer att artikel 100a som handlar om den inre marknads upprättande och funktion är en specialbestämmelse (*lex specialis*) i förhållande till artikel 130s som inte i sig syftar till att förverkliga detta syfte.

- 9 Rådet å sin sida har hävdats att artikel 130s utgör den korrekta rättsliga grunden för direktiv 89/428. Rådet har medgivit att detta även syftar till att harmonisera konkurrensvillkoren i den aktuella industriella sektorn och på grund härav främjar den inre marknadens upprättande och funktion, men anser att den angripna rättsaktens "tyngdpunkt" består i eliminerandet av den förorening som orsakas av avfallet från titandioxidens tillverkningsprocess. Ett sådant syfte omfattas enligt rådet av de i artikel 130r angivna syftena som skall fullföljas genom åtgärder som antagits i enlighet med artikel 130s.
- 10 Det skall inledningsvis anmärkas att inom ramen för gemenskapens kompetensfördelning kan inte valet av rättslig grund för en rättsakt bero enbart på en institutions uppfattning om det eftersträlvade syftet, utan skall grundas på objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning (se dom av den 26 mars 1987 kommissionen mot rådet i mål 45/86, Rec. 1987 s. 1493, punkt 11). Till sådana faktorer räknas särskilt rättsaktens syfte och innehåll.
- 11 Angående det eftersträlvade syftet tyder artikel 1 i direktiv 89/428 på att direktivet syftar till harmonisering av programmen för att minska och slutligen eliminera förorening genom avfall från befintliga industrianläggningar samt förbättra konkurrensvillkoren inom titandioxidindustrin. Det har således det dubbla syftet att skydda miljön och förbättra konkurrensvillkoren.
- 12 Vad beträffar innehållet i direktiv 89/428 förbjuder det utsläpp eller ålägger det en minskning av utsläppen av avfall från befintliga industrianläggningar inom nämnda sektor till bestämda gränsvärden genom att även fastställa tidsfrister för vidtagande av olika åtgärder. På grund av att direktivet på detta sätt ålägger förpliktelser angående hantering av avfall från tillverkningsprocessen av titandioxid, kan det både minska föroreningen och åstadkomma enhetligare produktions- och konkurrensvillkor, eftersom de nationella reglerna om avfallshantering som direktivet har till uppgift att harmonisera har inverkan på titandioxidindustrins produktionskostnader.
- 13 Härav följer att direktivet enligt sitt syfte och innehåll, såsom framgår av själva ordalydelsen, utan åtskillnad angår både miljöskyddet och undanröjandet av olikheter i konkurrensvillkoren.
- 14 Artikel 130s i fördraget föreskriver att rådet beslutar om vilka åtgärder som skall vidtas av gemenskapen i miljöfrågor. Artikel 100a.1 i fördraget behandlar rådets antagande av åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Enligt andra stycket i artikel 8a

i samma fördrag skall den inre marknaden "omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs". I enlighet med artiklarna 2 och 3 i fördraget förutsätter en på detta sätt definierad marknad att konkurrensvillkoren inte snedvrids.

- 15 För att förverkliga de grundläggande friheterna varom talas i artikel 8a kräver olikheterna i medlemsstaternas rättsordningar harmoniseringsåtgärder på de områden där det finns risk för att dessa olikheter skapar eller upprätthåller snedvridna konkurrensvillkor. Av denna anledning bemyndigar artikel 100a gemenskapen i enlighet med det förfarande som är föreskrivet för detta ändamål att besluta om åtgärder för tillnärmning av bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna.
- 16 Följaktligen har ifrågavarande direktiv med hänsyn till sitt syfte och innehåll karaktären, både av en miljöskyddsåtgärd i den mening som avses i artikel 130s i fördraget och en harmoniseringsåtgärd som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera i den mening som avses i artikel 100a i fördraget.
- 17 Som domstolen uttalade i dom av den 27 september 1988 kommissionen mot rådet i mål 165/87 (Rec. 1988 s. 5545 punkt 11), är en institution, i den mån dess befogenhet grundas på två bestämmelser i fördraget, skyldig att använda båda dessa bestämmelser som grund när den antar rättsakter på ifrågavarande område. Emellertid är denna rättspraxis inte tillämplig i det aktuella fallet.
- 18 En av ifrågavarande bestämmelser om bemyndigande, nämligen artikel 100a föreskriver en användning av det samarbetsförfarande varom stadgas i artikel 149.2 i fördraget medan den andra bestämmelsen dvs. artikel 130s kräver ett enhälligt beslut av rådet efter en enkel förfrågan hos Europaparlamentet. I ett sådant fall skulle användandet av båda grunderna göra samarbetsförfarandet fullständigt meningslöst.
- 19 Här skall erinras om att under samarbetsförfarandet beslutar rådet med kvalificerad majoritet när det tänker acceptera ändringar i den gemensamma ståndpunkten vilka formulerats av Europaparlamentet och återgivits av kommissionen i det reviderade förslaget, medan rådet skall uppnå enhällighet om det vill träffa ett avgörande efter att den gemensamma ståndpunkten har förkastats av parlamentet eller när rådet vill vidta ändringar i det av kommissionens reviderade förslaget. Detta viktiga element i samarbetsförfarandet skulle undermineras om på grund av den samtidiga hänvisningen till

artiklarna 100a och 130s rådet under alla omständigheter skulle vara tvunget att träffa ett enhälligt avgörande.

- 20 Självva syftet med samarbetsförfarandet, som är att stärka Europaparlamentets deltagande i gemenskapens lagstiftningsprocess, skulle därmed ifrågasättas. Domstolen har dock påpekat i domarna av den 29 oktober 1980 Roquette Frères mot rådet, i mål 138/79 (Rec. 1980 s. 3333 punkt 33) och Maizena mot rådet, i mål 139/79 (Rec. 1980 s. 3393 punkt 34) att detta deltagande är en avspegling på gemenskapsnivå av en grundläggande demokratisk princip enligt vilken folken deltar i maktutövandet genom en representativ församling.
- 21 Härav följer att det i förevarande fall är uteslutet att tillgripa två rättsliga grunder dvs. artiklarna 100a och 130s och det måste bestämmas vilken av bestämmelserna som utgör den lämpliga rättsliga grunden.
- 22 Här skall för det första noteras att enligt ordalydelsen i artikel 130r.2 andra meningen i fördraget skall miljöskyddskraven "integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens övriga politik". Denna princip innebär att en gemenskapsåtgärd inte kan hänföras till bestämmelsen i artikel 130s endast av det skälet att den också syftar till att främja miljöskyddet.
- 23 Det skall vidare framhållas att som domstolen uttalade i domarna av den 18 mars 1980, Kommissionen mot Italien i mål 91/79 (Rec. 1980 s. 1099 punkt 8) och i mål 92/79 (Rec. 1980 s. 1115 punkt 8), kan de bestämmelser som miljöskyddshänsynen fordrar vara betungande för de företag på vilka de är tillämpliga och i brist på tillnärmning av nationella bestämmelser på området kan konkurrensen påtagligt snedvridas. Följaktligen kan en åtgärd som syftar till att anpassa de nationella bestämmelserna avseende produktionsvillkoren inom en bestämd industrigren, i syfte att där eliminera snedvridning av konkurrensen, bidra till förverkligandet av den inre marknaden och därför hänföra sig till tillämpningsområdet för artikel 100a, en bestämmelse som är speciellt utformad för upprättandet av den inre marknaden.
- 24 Det skall slutligen framhållas att artikel 100a.3 kräver att kommissionen i de förslag till åtgärder beträffande tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning, vilka har till ändamål att upprätta den inre marknaden och få den att fungera, utgår från en hög skyddsnivå på området för miljöskydd. Denna bestämmelse anvisar således uttryckligen att de miljöskyddshänsyn som åsyftas i artikel 130r effektivt kan fullföljas genom harmoniseringsåtgärder som antagits på grundval av artikel 100a.

- 25 Det följer av samtliga föregående överväganden att den angripna rättsakten borde ha baserats på artikel 100a i EEG-fördraget och den skall således ogiltigförklaras.

Rättegångskostnader

- 26 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Rådet har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna, inklusive dem som förorsakats intervenienten.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

- 1) Rådets direktiv 89/428/EEG av den 21 juni 1989 om åtgärder för harmonisering av programmen för att minska och slutligen eliminera förorening genom avfall från titandioxidindustrin ogiltigförklaras.
- 2) Rådet skall ersätta rättegångskostnaderna, inklusive dem som förorsakats intervenienten.

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris Joliet Schockweiler Zuleeg

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 juni 1991.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande

