JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
31 päivänä tammikuuta 2002 [1]

I Johdanto

1. Komissio väittää tässä esillä olevassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, että Ranskan tasavalta ei ole täytäntöönpanolle varatussa määräajassa toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä varmistaakseen, että kaikkien Ranskassa käytössä olevien polttolaitosten toiminta vastaa yhdyskuntajätteiden uusien polttolaitosten aiheuttaman ilman pilaantumisen ehkäisemisestä 8 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/369/ETY [2] (jäljempänä direktiivi 89/369/ETY) ja yhdyskuntajätteiden olemassa olevien polttolaitosten aiheuttaman ilman pilaantumisen ehkäisemisestä 21 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/429/ETY [3] (jäljempänä direktiivi 89/429/ETY) säännöksiä. Vaikka Ranska myöntääkin, että direktiivin säännöksiä ei ole eräissä laitoksissa tosiasiallisesti noudatettu, se on kuitenkin sitä mieltä, että se on toteuttanut kaikki direktiivien edellyttämät lainsäädännölliset ja hallinnolliset toimenpiteet.

II Sovellettava lainsäädäntö

2. Täydennyksenä teollisuuslaitosten aiheuttaman ilman pilaantumisen estämisestä 28 päivänä kesäkuuta 1984 annettuun neuvoston direktiiviin 84/360/ETY [4] (jäljempänä direktiivi 84/360/ETY) säädetään direktiiveissä 89/369/ETY ja 89/429/ETY tietyistä standardeista uusille tai olemassa oleville yhdyskuntajätteiden polttolaitoksille. Direktiivin 89/369/ETY tarkoittamia uusia laitoksia ovat direktiivin 1 artiklan 5 kohdan, luettuna yhdessä 12 artiklan kanssa, mukaan laitokset, jotka on hyväksytty 1.12.1990 jälkeen. Kaikki aikaisemmin hyväksytyt laitokset kuuluvat direktiivin 89/429/ETY soveltamisalaan.

3. Direktiivin 89/369/ETY 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Kaikki uudet yhdyskuntajätteiden polttolaitokset on suunniteltava ja varustettava ja

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.
2 — EYVL L 163, s. 32.
3 — EYVL L 203, s. 50.
4 — EYVL L 188, s. 20.

niitä on käytettävä siten, että jätteen poltossa syntyvien kaasujen lämpötila nostetaan viimeisen palamisilman ottokohdan jälkeen hallitusti ja homogeenisesti sekä kaikkein epäedullisimmissakin olosuhteissa vähintään 850 °C:een ainakin kahden sekunnin ajaksi siten, että happipitoisuus on vähintään kuusi prosenttia."

4. Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava "tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 1 päivään joulukuuta 1990 mennessä — — ".

5. Direktiivissä 89/429/ETY siirretään uusia laitoksia koskevat standardit koskemaan olemassa olevia laitoksia 1.12.1996 lähtien seuraavasti:

"2 artikla

Direktiivin 84/360/ETY 13 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että olemassa olevissa jätteenpolttolaitoksissa:

a) sellaisten laitosten osalta, joiden nimelliskapasiteetti on 6 tonnia jätettä tuntia kohti tai enemmän, noudatetaan sen osalta viimeistään 1 päivänä joulukuuta 1996 samoja ehtoja, jotka on säädetty saman kapasiteetin omaaville uusille polttolaitoksille 8 päivänä kesäkuuta 1989 annetussa neuvoston direktiivissä 89/369/ETY, yhdyskuntajätteen uusien polttolaitoksien aiheuttaman ilman pilaantumisen ehkäisemiseksi — — , lukuun ottamatta 4 artiklan säännöksiä, jotka korvataan tämän direktiivin 4 artiklan säännöksillä;

— —

4 artikla

1 a) Olemassa olevien jätteenpolttolaitoksien, joiden kapasiteetti on vähintään 6 tonnia tunnissa, on noudatettava viimeistään 1 päivästä joulukuuta 1996 alkaen seuraavia palamisolosuhteita: jätteen poltossa syntyvien kaasujen lämpötila on nostettava viimeisen palamisilman ottokohdan jälkeen kaikkein epäedullisimmissakin olosuhteissa vähintään 850 °C:een vähintään kahdeksi sekunniksi

siten, että happipitoisuus on vähintään kuusi prosenttia. Mikäli toimenpiteestä aiheutuu kuitenkin voittamattomia teknisiä vaikeuksia, on kahden sekunnin aikaa koskevat määräykset otettava käyttöön viimeistään uunien vaihdon jälkeen.

— — »

6. Direktiivit saatettiin osaksi kansallista oikeusjärjestystä yhdyskuntajätteiden poltosta 25.1.1991 annetulla ministeriön päätöksellä (arrêté ministériel; jäljempänä ministeriön päätös). [5]

III Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

7. Komission käsiteltäväksi tuli Maubeugen jätteidenpolttolaitosta koskeva kantelu, jonka komissio rekisteröi numerolla 99/4014.

8. Sen lisäksi komissio sai tietoonsa 1.12.1996 päivätyn ranskalaisen aluesuunnittelu- ja ympäristöministeriön tutkimuksen, josta ilmeni, että noin 40 jätteidenpolttolaitosta, joiden kapasiteetti on enemmän kuin kuusi tonnia jätettä tunnissa, eivät vastanneet ministeriön päätöstä. [6]

9. Aluesuunnittelu- ja ympäristöministeriön 18.2.1999 päivätystä lehdistötiedotteesta ilmeni, että dioksiinipäästöt olivat 13—99 ng I-TEQ/m^3 seuraavissa laitoksissa, [7] joiden kapasiteetti on enemmän kuin kuusi tonnia jätettä tunnissa: Brive, Dijon, Toulouse, Blois, Maubeuge ja Le Havre (ks. päästöarvojen merkityksestä ja vaikutuksista jäljempänä 39—41 kohta). Lisäksi ilmoitettiin, että vuonna 1998 oli yhteensä 75:stä jätteidenpolttolaitoksesta ajoittain vielä 12 sellaista laitosta toiminnassa, jotka eivät olleet ministeriön päätöksen mukaisia eli laitokset La Rochellessa, Blois'ssa, Angers'ssa, Maubeugessa, Mulhousessa, Le Mansissa, Rouenissa, Le Havressa, Belfortissa, Rungisissa, Douchyssa ja Noyelles-sous-Lensissa.

10. Komissio osoitti 28.4.1999 Ranskan tasavallalle virallisen huomautuksen, jossa se väitti, että Ranskan tasavalta ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä varmistaakseen, että kaikkien Ranskassa ole-

5 — JORF 8.3.1991, s. 3330.

6 — Ranskan hallitus on vastineessaan selvittänyt, että tämä taulukko koski vain olemassa olevia laitoksia.

7 — I-TEQ/m^3 on "kansainvälinen toksisuusekvivalentti kuutiometriä palamiskaasua kohtaan". Ks. dioksiinien ja furaanien toksisuusekvivalenttien määrittelemisestä vaarallisten jätteiden polttamisesta 16 päivänä joulukuuta 1994 annetun neuvoston direktiivin 94/67/EY 7 artiklan 2 kohdan kolmas virke ja liite I (EYVL L 365, s. 34).

vien polttolaitosten toiminta on direktiivien 89/369/ETY ja 89/429/ETY säännösten mukaista.

11. Ranskan hallitus vastasi 22.9.1999 päivätyllä kirjeellä. Se ilmoitti, että Ranskassa käytössä olevista noin 70:stä yhdyskuntajätteiden polttolaitoksesta, joiden kapasiteetti on enemmän kuin kuusi tonnia jätettä tunnissa, noin 27 laitosta ei vastannut vuoden 1998 alussa ministeriön päätöksen säännöksiä ja täten ei myöskään direktiivien 89/369/ETY ja 89/429/ETY säännöksiä. Vuoden 1999 alussa noin 12 laitosta ei vastannut näitä säännöksiä ministeriön määräämistä toimenpiteistä huolimatta.

12. Vuoden 1998 alussa dioksiinimittauksien tulokset annettiin tiedoksi. Niiden mukaan noin 19 laitoksen päästöt olivat korkeammat kuin 10 ng I-TEQ/m^3. Näistä laitoksista 15 laitosta ei ollut ministeriön päätöksen mukaisia. Vuoden 1999 alussa suoritetut lisämittaukset olisivat osoittaneet, että vielä yhdeksän laitosta ylittivät raja-arvon, ja näistä laitoksista viisi ei vastannut annettuja säännöksiä.

13. Komissio osoitti 21.10.1999 päivätyllä kirjeellään Ranskan tasavallalle perustellun lausuntonsa, jossa komissio toisti virallisessa huomautuksessaan esittämänsä väitteet ja asetti kahden kuukauden määräajan tarvittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi.

14. Ranskan hallitus ilmoitti 22.12.1999 päivätyssä vastauksessaan, että niiden laitosten määrä, jotka eivät vastanneet lainsäädännössä asetettuja standardeja, putosi vuoden 1998 27:stä laitoksesta vuoden 1999 lopulla seitsemään laitokseen eli laitoksiin Anger'ssa, Douchyssa, La Rochellessa, Le Havressa, Le Mansissa, Maubeugessa ja Rouenissa. Tästä voidaan päätellä, että toimenpiteet eivät olleet tehottomia eivätkä riittämättömiä. Ainoastaan neljässä laitoksessa eli Dijonissa, Maubeugessa, Rouenissa ja Le Havressa dioksiinipäästöjen määrä on korkeampi kuin 10 ng I-TEQ/m^3, ja laitos Dijonissa täyttää muutoin lainsäädännössä asetetut edellytykset. Ranskan viranomaiset ilmoittivat komissiolle 11.2.2000 päivätyssä tiedotteessa jo toteutetuista ja suunnitteilla olevista toimenpiteistä, jotka koskevat niitä seitsemää laitosta, jotka eivät vastaa säännöksiä.

IV Asianosaisten vaatimukset ja asian käsittelyn vaiheet

15. Komissio nosti kanteen 12.2.2001. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 89/369/ETY 4 artiklan 1 kohdan, direktiivin 89/429/ETY 2 artiklan a alakohdan ja 4 artiklan ja EY 249 artiklan kolmannen kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia ja asianmukaisia toimenpiteitä varmistaakseen, että kaikkien Ranskassa nykyisin käytössä olevien polttolaitosten toiminta on direktiivien 89/369/ETY ja 89/429/ETY polttoa koskevien vaatimusten mukaista tai että kyseisten polttolaitosten toiminta lakkautetaan ajallaan, eli 1.12.1990 mennessä uusien laitosten osalta ja 1.12.1996 mennessä olemassa olevien laitosten osalta

— velvoittaa Ranskan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16. Ranskan tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen perusteettomana

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17. Asiassa ei pidetty suullista käsittelyä.

V Asianosaisten perusteet ja perustelut

18. *Komissio* katsoo, että Ranskan tasavalta on rikkonut direktiivien 89/369/ETY ja 89/429/ETY sekä EY 249 artiklan mukaisia velvoitteitaan. Direktiivin 89/369/ETY 4 artiklan 1 kohdassa ja direktiivin 89/429/ETY 2 artiklan ensimmäisen virkkeen a alakohdassa, luettuna yhdessä 4 artiklan 1 kohdan kanssa, jätteenpolttolaitosten palamisprosesseille asetetaan vähimmäisstandardeja, joita on uusien laitosten osalta noudatettava 1.12.1990 lähtien ja sellaisten olemassa olevien laitosten osalta, joiden kapasiteetti on kuusi tonnia tunnissa tai enemmän, 1.12.1996 lähtien.

19. Komissio on sen lisäksi sitä mieltä, että dioksiinipäästöt ylittävät 10 ng:n I-TEQ/m^3 raja-arvon, jos näitä polttoa koskevia vaatimuksia ei noudateta. Komissio täsmentää vastauksessaan, että tämä ei ole tieteellisesti todistettu väite, mutta se perustuu kuitenkin kokemukseen.

20. Komission mukaan Ranskan viranomaisten itse esittämistä tiedoista, jotka ilmenevät perusteltuun lausuntoon annetusta vastauksesta, seuraa, että vähintään seitsemän laitosta on edelleen toiminnassa huolimatta siitä, että näitä vaatimuksia rikotaan vielä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä.

21. Komission mukaan Ranskan viranomaiset toteuttivat konkreettiset toimenpiteet vasta vuoden 1998 huhtikuussa, vaikka määräaika olemassa olevien laitosten osalta päättyi jo 1.12.1996. Toimenpiteet oli täten toteutettu myöhässä ja ne eivät olleet myöskään riittäviä, koska kaikki laitokset eivät olleet sääntöjen mukaisia vielä silloinkaan, kun kanne nostettiin eli siis neljä vuotta määräajan päättymisen jälkeen.

22. *Ranskan tasavalta* katsoo, että se on saattanut direktiivit oikein osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja että se on tehnyt kaikkensa näiden säännösten toteuttamiseksi.

23. Ranskan hallitus selittää, että direktiivien tarkoittamat laitokset ovat 19.7.1976 annetun lain nro 76-663 [8] tarkoittamia luokiteltuja laitoksia. Tämän lain 23 §:ssä (nykyisin code de l'environnementin L.514-1 §) (ympäristöstä annettu laki) säädetään hallinnollisista seuraamuksista, mikäli lain säännöksiä ei noudateta. Niinpä prefekti voi asettaa laitoksen käyttäjälle määräajan puutteen korjaamiseen. Määräajan kuluttua prefekti voi ryhtyä pakkotoimiin; hän voi erityisesti määrätä talletettavaksi niiden kulujen suuruisen vakuuden, jotka olisi suoritettava uudistamistoimista (consignation) tai lakkauttaa laitoksen. Näin ollen yhteisön oikeuden mukaisten standardien rikkomisesta on säädetty samat seuraamukset kuin puhtaasti kansallisten säännösten rikkomisesta. [9]

24. Ranskan hallituksen mukaan jäsenvaltio ei voi olla vastuussa itsenäisten luonnollisten henkilöiden taikka oikeushenkilöiden käyttäytymisestä. Voidaan pikemminkin mahdollisesti väittää, että jäsenvaltio ei ole vastannut tähän käyttäytymiseen asianmukaisilla sanktioilla.

25. Ranskan hallitus esittää, että ympäristönsuojelusta vastaava ministeriö on kuitenkin vuodesta 1996 lähtien toteuttanut "energistä ohjelmaa" varmistaakseen, että ministeriön päätöksen säännöksiä noudatetaan. Tämän avulla on niiden laitosten määrä, jotka eivät ole lainsäädännön mukaisia, pudonnut vuoden 1996 40:stä laitoksesta seitsemään laitokseen (vuoden 1999 lopulla) ja kahteen laitokseen vuoden 2001 elokuussa, jolloin vastauskirjelmä jätettiin. Kun otetaan huomioon laitosten muuntamiseen ja jätteiden muodostumiseen tarvittava aika, ei kuitenkaan ole ollut mahdollista lakkauttaa kyseisiä jätteidenpolttolaitoksia välittömästi.

8 — JORF 20.7.1976, s. 4320.

9 — Ranskan hallitus siteeraa tässä asiassa 68/88, komissio v. Kreikka, 21.9.1989 annettua tuomiota (Kok. 1989, s. 2965, Kok. Ep. X, s. 167).

26. Ranskan hallituksen mukaan direktiivin 89/429/ETY 2 artiklan sanamuodosta [10] ilmenee ainoastaan jäsenvaltioiden velvollisuus huolehtia siitä, että laitoksia koskevat tietyt säännöt ja varmistaa, että näitä sääntöjä noudatetaan.

27. Yhteisöjen tuomioistuin on 9.11.1999 antamassaan tuomiossa [11] todennut, että siitä, että käytännön tilanne poikkeaa direktiivin säännöksistä ei ole mahdollista päätellä, että jäsenvaltio ei ole noudattanut velvollisuuksiaan. Mikäli jäsenvaltio sallii tämän direktiivin vastaisen tilanteen jatkua ja tämä johtaa ympäristön tilan huomattavaan heikentymiseen pitkällä aikavälillä, se voi kuitenkin osoittaa, että jäsenvaltio on ylittänyt sille direktiivissä annetun harkintavallan.

28. Ajankohdan 1.12.1996 ja perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisen välillä kului neljä vuotta. [12] Tämän määräajan päätyttyä ainoastaan seitsemän laitosta eivät vastanneet direktiivin säännöksiä. Maubeugen laitoksessa säännösten rikkominen tulee jatkumaan yhteensä kuusi vuotta, kunnes työt vuonna 2002 saadaan päätökseen. Ainoastaan Le Havren laitoksessa ei säännöksiä tulla noudattamaan lähitulevaisuudessa. Ranskan hallituksen mukaan tämän vuoksi kysymys ei voi olla pitkästä aikavälistä eikä ympäristön tilan huomattavasta heikentymisestä.

29. *Komissio* sitä vastoin katsoo, että Ranskan viranomaiset ovat toimineet liian myöhään ja etteivät ne ole toimineet tarpeeksi päättäväisesti. Tämän vuoksi on aiheutunut ratkaisevia haittoja. Sitä paitsi jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämisen toteamisessa on ratkaiseva se ajankohta, jolloin perustellussa lausunnossa asetettu määräaika päättyi. [13] Laitosten muuntelulla tämän määräajan päätyttyä ei ole merkitystä.

30. *Ranskan hallitus* esittää myös, että komissio väittää, että 10 ng:n I-TEQ/m^3 raja-arvo on ylittynyt, vaikka direktiivissä tätä raja-arvoa ei ole ollenkaan asetettu. Tämä dioksiinimäärä on tosin tunnustettu viitearvo. Komissio ei ole kuitenkaan toimittanut tieteellistä näyttöä siitä, että suuremmista dioksiinipäästöistä voidaan välttämättä päätellä, että direktiivissä säädettyjä polttoa koskevia vaatimuksia ei ole noudatettu. Tällä hetkellä dioksiinipäästöt ylittävät mainitun määrän vielä kolmessa laitoksessa (Dijonissa, Chambéryssa ja Benesse-Maremnessa), vaikka niiden ei ole todettukaan rikkovan direktiivin säännöksiä.

10 — Direktiivin 89/429/ETY 2 artiklan 1 kohdan ranskankielinen sanamuoto kuuluu: " — — les États membres prennent les mesures appropriées pour que l'exploitation des installations existantes d'incinération des déchets municipaux soit soumise — — au plus tard le 1er décembre 1996, aux mêmes conditions que celles imposées aux installations d'incinération nouvelles — — ."

11 — Asia C-365/97, komissio v. Italia (Kok. 1999, s. I-7773, 67 ja 68 kohta).

12 — Ajankohdan 1.12.1996 ja perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisen eli vuoden 1999 joulukuun välillä on tosiasiassa kulunut vain kolme eikä neljä vuotta.

13 — Komissio viittaa asiassa C-384/97, komissio v. Kreikka, 25.5.2000 annettuun tuomioon (Kok. 2000, s. I-3823, 35 kohta).

31. Ranskan hallitus on vastauksessaan vielä esittänyt, että on erotettava kaksi laitosten ryhmää:

— laitokset, joissa ei noudateta direktiiveissä ja ministeriön päätöksessä säädettyjä polttamista koskevia vaatimuksia ja

— laitokset, joissa näitä säädettyjä vaatimuksia noudatetaan, mutta joiden dioksiinipäästöt ylittävät tästä huolimatta 10 ng I-TEQ/m^3.

32. Ranskan hallitus esittää myös, että koska komissio on vastauksessaan todennut, että vain ensimmäisen ryhmän laitokset rikkovat yhteisön oikeutta, komissio on osittain luopunut alkuperäisestä kanteestaan. Kanteessa esitetty väite nimittäin sisälsi myös toisen ryhmän laitokset. Tämä on otettava huomioon oikeudenkäyntikuluista päätettäessä.

VI Oikeudellinen arviointi

A *Kanteen kohde*

33. Komission vaatimus on hyvin yleisesti muotoiltu. Sen lisäksi komission vaatimuksen kohteena ovat sen sanamuodon mukaan Ranskassa "nykyisin" käytössä olevat jätteidenpolttolaitokset. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että yhteisöjen tuomioistuimen on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa asiassa otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. [14] Tämän vuoksi on käsiteltävä sitä, miten riidan kohde on määritetty.

34. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohde määräytyy jo oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä eikä sitä saa kanteessa laajentaa: vain tällä tavoin taataan jäsenvaltion puolustautumisoikeudet. [15]

35. Osapuolten välillä on esillä olevassa asiassa riidatonta, että kansalliset täytäntöönpanosäännökset vastaavat täysin ja kokonaan direktiivien 89/369/ETY ja 89/429/ETY säännöksiä.

36. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta pikemminkin toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia ja asianmukaisia toimenpiteitä varmistaakseen, että kaikkien Ranskassa nykyisin käytössä olevien polttolaitosten toiminta on joko direktiivien

14 — Ks. mm. asia C-127/99, komissio v. Italia, tuomio 8.11.2001 (Kok. 2001, s. I-8305, 38 kohta) ja asia C-207/00, komissio v. Italia, tuomio 14.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4571, 27 kohta).

15 — Vakiintunut oikeuskäytäntö, ks. esim. edellä sivulla I-5688 alaviitteessä 11 mainittu asia C-365/97, komissio v. Italia, tuomion 23 kohta).

89/369/ETY ja 89/429/ETY polttoa koskevien vaatimusten mukaista tai että kyseisten polttolaitosten toiminta lakkautetaan ajallaan.

37. Tämä vaatimus on sellaisenaan niin epämääräinen, että voidaan epäillä jopa sitä, voidaanko se ottaa tutkittavaksi. Jos vaatimusta tulkitaan sen sanamuodon mukaisesti, Ranskan tasavalta voisi puolustautua vain todistamalla, että jokainen yksittäinen Ranskassa käytössä oleva jäteidenpolttolaitos koosta riippumatta vastaa direktiivin säännöksiä. Moititusta lainsäädännöstä, erityisesti viittauksesta direktiivin 89/429/ETY 2 artiklan ensimmäisen virkkeen a alakohtaan, voidaan joka tapauksessa päätellä, että komissio on rajoittanut vaatimuksensa sellaisiin olemassa oleviin laitoksiin, joiden kapasiteetti on enemmän kuin kuusi tonnia jätettä tunnissa.

38. Ranskan viranomaisilla täytyy tosin olla käytössään direktiivin 89/369/ETY 6 artiklan 3 kohdan mukaisten määritystulosten perusteella näytöksi tarvittavat tiedot. Kuitenkin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yleisten sääntöjen mukaan komission on näytettävä toteen väitteensä velvoitteen noudattamatta jättämisestä [16] ja jäsenvaltion ei siis ole näytettävä toteen sitä, että jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämistä ei ole tapahtunut. Komissio siirtää todistustaakan tosiasiassa jäsenvaltiolle muotoilemalla vaatimuksensa kielteisesti.

39. Vaatimusta ei voida kuitenkaan arvioida irrallaan komission oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä esittämistä toteamuksista ja kanteen perusteluista. Menettelyyn ryhtymisestään lähtien komissio on väittänyt, että *konkreettiset*, kulloinkin Ranskan viranomaisten virallisissa julkaisuissa esitetyt ja näin ollen myös tarkasti yksilöitävissä olevat laitokset, joiden kapasiteetti on enemmän kuin kuusi tonnia jätettä tunnissa, eivät noudata direktiiveissä olevia lukuja. Komissio on lisäksi virallisessa huomautuksessaan ja perustellussa lausunnossaan päätellyt, että myös arvon 10 ng I-TEQ/m^3 ylittäminen tarkoittaa sitä, että direktiivissä säädettyjä polttoa koskevia vaatimuksia ei ole noudatettu. [17]

16 — Ks. asia C-147/00, komissio v. Ranska, tuomio 15.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2387, 27 kohta) ja asia C-214/98, komissio v. Kreikka, tuomio 16.11.2000 (Kok. 2000, s. I-9601, 42 kohta).

17 — Voidaan päätellä, että tämä päätelmä ei ole täysin keinotekoinen, koska Ranskan viranomaiset ovat ilmiselvästi itse otaksuneet, että polttoa koskevien vaatimusten noudattamisen ja dioksiinipäästöjen välillä on vastaavanlainen yhteys. Aluesuunnittelu- ja ympäristöministeriön kotisivuilta voidaan lukea:
"Ainsi, pour les usines d'incinération, le respect des conditions de combustion imposées par la réglementation assure une réduction des émissions des dioxines ou de leurs précurseurs — — Les valeurs mesurées en France pour les incinérateurs d'ordures ménagères de grosse capacité, en conditions normales de fonctionnement, et respectant les conditions d'exploitation fixées par l'arrêté ministériel du 25 janvier 1991 sont comprises entre 1 et 10 ng/m^3 (les installations non conformes ont ou avaient des rejets de l'ordre de 10 à 100 ng/m^3) — — ."
(http://www.environnement.gouv.fr/actua/cominfos/dosdir/DIRPPR/dioxine/infodiox.htm).
Myös direktiiveissä luodaan yhteys tiettyjen polttoa koskevien vaatimuksien noudattamisen ja dioksiinipäästöjen välille. Direktiivin 89/369/ETY 4 artiklan 3 kohdan ja direktiivin 89/429/ETY vastaavan säännöksen mukaan jäsenvaltiot saavat hyväksyä 4 artiklan 1 kohdasta poikkeavia polttoa koskevia vaatimuksia, jos samat dioksiinin ja furaanin päästötasot saavutetaan.

40. Sen jälkeen kun Ranskan hallitus on perusteltuun lausuntoon esittämässään vastauksessa myöntänyt, että palamisolosuhteet eivät vastaa säännöksiä ainakaan seitsemässä laitoksessa, komission ei tarvinnut enää kannekirjelmässään jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen todistamiseksi päätellä raja-arvon ylittämisestä sitä, että polttoa koskevia vaatimuksia ei ollut noudatettu. Niinpä komissio esittää kanteen "en droit" -otsikon alla olevassa 33 kohdassa, että Ranskan hallituksen vastauksesta voidaan päätellä se, että useat laitokset ovat olleet toiminnassa, vaikka ne eivät noudattaneetkaan direktiiveissä säädettyjä polttoa koskevia vaatimuksia, ja että vähintään seitsemän laitosta on vielä toiminnassa huolimatta siitä, että näitä vaatimuksia ei noudateta.

41. Vaikka arvon 10 ng I-TEQ/m^3 ylittäminen haluttaisiinkin nähdä komission erillisenä väitteenä, komissio ei ole kuitenkaan sisällyttänyt tätä väitettä sellaisenaan kanteeseen. Vaikka komissio onkin esittämissään tosiseikoissa toistanut oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä ilmaisemansa päätelmät, jotka se on dioksiinipäästöjen perusteella tehnyt palamisolosuhteista, komissio ei ole kuitenkaan oikeudellisessa kehittelyssään johtanut tästä olemassa olevaa, jatkuvaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä. Komission kanteessaan esittämä väite koskee vain sitä, että seitsemän laitosta on toiminnassa, vaikka polttoa koskevia vaatimuksia ei noudateta. Näin ymmärrettynä kanteen kohde on riittävän selvä.

42. Näistä väitteistä ilmenee samalla, että komissio ei ole vastauksessaan luopunut kanteestaan osittain, kuten Ranskan hallitus väittää.

43. Vaatimusta on vielä erään toisen kohdan osalta tulkittava selventävästi. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa näin kaikkien Ranskassa "nykyisin" käytössä olevien (actuellement en fonctionnement) polttolaitosten osalta. Kanteessa käytetään perustellun lausunnon päätösosan sanamuotoa. Tässä yhteydessä tämä sanamuoto onkin osuva. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että kun yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, jäsenvaltion tilanne on otettava huomioon sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. [18]

44. Jos komission vaatimusta tulkitaan sen sanamuodon mukaan, yhteisöjen tuomioistuimen tulisi ottaa huomioon kanteen nostamisen ajankohta tai jopa oman tuomionsa antamisajankohta. Tuomioistuimen käytettävissä ei kuitenkaan tuomion antamisajankohtana ole ajantasaisia tietoja siitä, ovatko kaikki laitokset muunnettuja vai eivät. Sitä paitsi komissio häviäisi asian, mikäli jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättäminen olisi korjattu mainitun määräajan päättymisen jälkeen.

45. Tämän vuoksi vaatimusta ei pidä ymmärtää sen sanamuodon mukaisena, vaan sitä on tulkittava komission tosiasiassa esittämän vaatimuksen mukaisesti. Kanteen ainoana järkevänä kohteena voi olla vain se, että yhteisöjen tuomioistuin päättää asiasta sen ajankohdan mukaan, jolloin perustellussa lausunnossa asetettu kahden kuukauden määräaika oli päättynyt.

18 — Ks. sivulla I-5689 alaviitteessä 14 esitetyt tiedot.

B *Pääasia*

46. Kanne on perusteltu, jos perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä on olemassa yhteisön oikeuden vastainen todellinen tila ja jos jäsenvaltio on objektiivisesti vastuussa tästä rikkomisesta, koska se ei ole noudattanut velvoitteitaan.

47. Ranskan hallitus myöntää, että ratkaisevana ajankohtana toiminnassa oli joka tapauksessa seitsemän jätteidenpolttolaitosta, joissa ei noudatettu direktiivissä säädettyjä polttoa koskevia vaatimuksia. Ranskan hallitus puolustautuu kuitenkin kahdella vastaväitteellä sitä väitettä vastaan, että se ei ole noudattanut direktiivien ja EY 249 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

48. Ranskan hallituksen mukaan komissio on ensinnäkin väittänyt, että dioksiinipäästöjen raja-arvoa 10 ng I-TEQ/m^3 ei ole noudatettu, vaikka tätä raja-arvoa ei ole sellaisenaan esitetty direktiiveissä. On totta, että direktiiveissä ei ole asetettu vastaavaa raja-arvoa. Kuten on jo todettukin, komissio ei ole tosiasiassa arvostellut näiden päästöarvojen ylittämistä, vaan sitä, että polttoa koskevia vaatimuksia ei ole noudatettu. [19]

49. Toiseksi Ranskan tasavalta katsoo, että se ei voi olla vastuussa siitä, että laitoksien käyttäjät eivät ole noudattaneet säännöksiä, koska se on tehnyt kaikkensa varmistaakseen, että yhteisön oikeuden säännöksiä noudatetaan. Ennen kuin siirrytään käsittelemään syyksi lukemista tarkemmin, on käsiteltävä lyhyesti vielä toistakin seikkaa, nimittäin sitä kysymystä, onko komissio selvittänyt ja toteennäyttänyt riittävästi sen, että molempia direktiivejä on rikottu.

1) Riittävä selvitys ja näyttö siitä, että direktiivejä 89/369/ETY ja 89/429/ETY on rikottu

50. Komissio väittää, että Ranskan tasavalta ei ole huolehtinut direktiivin 89/369/ETY ja direktiivin 89/429/ETY polttoa koskevien säännöksien noudattamisesta, vaikka uusia laitoksia olisi pitänyt käyttää näiden normien mukaisesti 1.12.1990 lähtien ja vanhoja laitoksia vastaavasti 1.12.1996 lähtien.

51. Ranskan hallitus on myöntänyt, että seitsemän laitosta ei vastannut vaatimuksia ratkaisevalla ajankohdalla. Ei ole kuitenkaan selvitetty, olivatko nämä laitokset direktiivin 89/369/ETY tarkoittamia uusia laitoksia vai olemassa olevia laitoksia, joiden osalta on voimassa direktiivin 89/429/ETY 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukainen määräpäivä. Tämän vuoksi on epävarmaa, onko komissio riittävästi selvittänyt ja toteennäyttänyt molempien direktiivien rikkomista koskevan väitteen.

19 — Ks. edellä 40 kohta.

52. Vaikka komissio on virallisesta huomautuksestaan lähtien väittänyt, että molempia direktiivejä on rikottu, Ranskan hallitus ei ole missään vaiheessa riittävän selvästi kiistänyt sitä, että kysymyksessä olevien laitosten joukossa oli sekä uusia että olemassa olevia laitoksia. Ranskan hallitus on vastineessaan ainoastaan toissijaisesti viitannut siihen, että vuonna 1996 tehty luettelo koski vain olemassa olevia laitoksia. Ranskan hallitus ei ole kuitenkaan yksiselitteisesti vastustanut komission väitettä uusien laitosten osalta. Koska väitettä ei ole näiltä osin kiistetty, komissio ei ollut velvollinen esittämään todisteita siitä, että molempien luokkien laitokset toimivat kunkin direktiivin 4 artiklassa säädettyjen polttoa koskevien vaatimusten vastaisesti.

55. Ranskan hallitus katsoo, että se on noudattanut kaikkia direktiivien velvoitteita. Ranskan tasavalta on saattanut direktiivit oikein osaksi kansallista oikeusjärjestelmäänsä ja säännösten loukkaamisen varalta se on säätänyt seuraamuksia, jotka olivat yhtä ankaria kuin sellaisten kansallisten säännösten loukkaamisesta säädetyt seuraamukset, joilla ei ole merkitystä yhteisöjen oikeuden kannalta. Lisäksi Ranskan tasavalta on toteuttanut kaikki tarvittavat toimenpiteet, jotta kaikki jätteidenpolttolaitokset myös tosiasiassa muunnetaan. Näiden toimenpiteiden johdosta on säännöksiä vastaamattomien laitosten määrä huomattavasti vähentynyt. Ranskan tasavaltaa ei voi syyttää siitä, että seitsemän laitoksen käyttäjää eivät olleet uudistaneet laitoksiaan perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä.

53. Voidaan siis pitää selvitettynä sitä, että ratkaisevana ajankohtana oli olemassa direktiivien 89/369/ETY ja 89/429/ETY vastainen todellinen tila.

56. Näin ollen voidaan kysyä, mitä velvoitteita perustamissopimuksesta ja molemmista sovellettavista direktiiveistä jäsenvaltioille aiheutuu, kun perustamissopimuksen vastainen tila ei välttämättä johdu valtion toiminnasta tai laiminlyönnistä, vaan perustuu yksityisen taloudellisen toimijan toimintaan.

2) Ranskan tasavallan vastuu siitä, että jätteidenpolttolaitosten käyttäjät eivät ole noudattaneet säännöksiä

a) Sellaisten laitosten toiminta, jotka eivät ole välittömästi tai välillisesti julkisia

54. Ranskan tasavallan on vastattava säännösten rikkomisesta, jos se aiheutuu sen velvollisuuksien noudattamatta jättämisestä.

57. Tämä ongelma on kuitenkin olemassa vain silloin — ottamalla huomioon lainsäädännöllisiä toimenpiteitä —, kun välittömästi vastuussa oleva ei tosiasiallisesti ole valtion suoran vaikutuksen alaisena. Jos sitä vastoin kunnat ja alueelliset tai paikalliset viranomaiset pitävät laitoksia itse,

jäsenvaltio on vastuussa niiden toiminnasta, koska ne ovat valtion alaisia. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi perustella sisäiseen järjestykseensä vetoamalla sitä, että sen elin on jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitetta. [20] Sama pätee tapauksessa, jossa laitosta pitää yritys, jota rahoitetaan valtion varoilla ja joka on välittömästi valtion valvonnassa. [21]

58. Esillä olevassa tapauksessa komissio ei ole esittänyt näyttöä siitä, että julkinen valta pitäisi välittömästi tai välillisesti jätteidenpolttolaitoksia. Siksi seuraavassa on lähdettävä siitä, että kysymys on puhtaasti yksityisistä yrityksistä, joihin valtio voi vaikuttaa vain lainsäädännöllisillä toimenpiteillä.

b) Aikaisempi oikeuskäytäntö

59. Yhteisöjen tuomioistuin on ollut jo useamman kerran tekemisissä sen kysymyksenasettelun kanssa, miltä osin jäsenvaltio voi olla vastuussa siitä, että yksityisten toiminta tai tosiasiallinen tilanne on yhteisön oikeuden vastainen.

60. Asiassa C-265/95 [22] komissio väitti, että Ranskan tasavalta ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin sitä väkivaltaista toimintaa vastaan, jolla maanviljelijät estivät hedelmien ja vihannesten tuonnin Ranskaan. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että EY 28 artiklan, luettuna yhdessä EY 10 artiklan kanssa, mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat ja asianmukaiset toimenpiteet tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi alueellaan. [23] Vaikka yhteisöjen tuomioistuin tunnusti jäsenvaltioiden harkintavallan sen päättämisessä, mitkä toimenpiteet ovat soveliaimpia yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja valtion sisäinen turvallisuuden takaamiseksi, se painotti kuitenkin samalla sitä, että tuomioistuin tutkii edellä mainitun harkintavallan käyttämisen. [24]

61. Julkisasiamies Lenz katsoi tässä asiassa esittämässään ratkaisuehdotuksessa, että jäsenvaltiolta ei voida vaatia, että määrätty tulos — tavaroiden vapaan liikkuvuus — saavutetaan (obligation de résultat); jäsenvaltio on pikemminkin vain velvoitettu toteuttamaan kaikki asianmukaiset toimenpiteet tämän tuloksen aikaansaamiseksi (obligation de moyens). [25]

62. Yhteisöjen tuomioistuin argumentoi samalla tavoin asiassa komissio vastaan Italia [26] antamassaan tuomiossa, johon Ranskan hallitus on viitannut. Tässä

20 — Asia C-236/99, komissio v. Belgia, tuomio 6.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5657, 22 ja 23 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

21 — Ks. asia 249/81, komissio v. Irlanti, tuomio 24.11.1982 (Kok. 1982, s. 4005, Kok. Ep. VI, s. 589, 15 kohta, "Buy Irish") ja asia C-265/95, komissio v. Ranska, julkisasiamies Lenzin ratkaisuehdotus 9.7.1997 (Kok. 1997, s. I-6959, 6961, 9 kohta).

22 — Asia komissio v. Ranska, tuomio 9.12.1997 (Kok. 1997, s. I-6959).

23 — Asia komissio v. Ranska (mainittu alaviitteessä 22, tuomion 32 kohta).

24 — Asia komissio v. Ranska (mainittu alaviitteessä 22, tuomion 33—35 kohta).

25 — Asia C-265/95, ratkaisuehdotus (mainittu alaviitteessä 21, 45 kohta).

26 — Mainittu sivulla I-5688 alaviitteessä 11.

tapauksessa komissio väitti muun muassa, että Italian viranomaiset eivät olleet ryhtyneet toimenpiteisiin laitonta jätehuoltoa vastaan San Roccon laaksossa ja että Italian tasavalta ei ollut noudattanut jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY[27] (jäljempänä direktiivi 75/442/ETY), sellaisena kuin se on alkuperäisessä versiossaan sekä sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY,[28] mukaisia velvoitteitaan. Nämä säännökset velvoittivat jäsenvaltiot toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteistä huolehditaan ihmisen terveyttä vaarantamatta ja ympäristöä vahingoittamatta.

63. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan käytännön tilanteesta San Roccon laaksossa ei voitu päätellä sitä, että Italian tasavalta on välttämättä loukannut direktiivin mukaisia velvoitteitaan.[29] Direktiivissä on nimittäin vain säädetty, että jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteistä huolehditaan ihmisen terveyttä vaarantamatta ja ympäristöä vahingoittamatta. Tällaisen tilanteen jatkuminen voi kuitenkin osoittaa, että jäsenvaltiot ovat toimenpiteen välttämättömyyden arvioimisessa ylittäneet harkintavaltansa, erityisesti jos ympäristön tila heikkenee huomattavasti pitkällä aikavälillä.[30]

64. Näissä tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin on siis päätellyt jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämisen siitä, että jäsenvaltio ei ole käyttänyt säännösten mukaisesti harkintavaltaa, joka sillä on toteutettavien toimenpiteiden suhteen.

65. Silloisiin säännöksiin, joista jäsenvaltioiden velvollisuudet ilmenivät, sisältyi kuitenkin molemmissa tapauksissa hyvin yleisiä sääntöjä. Ensimmäiseksi mainitussa tapauksessa EY 10 artiklasta seurasi jäsenvaltioiden yleinen velvoite toimia yhteistyössä tavaroiden vapaan liikkuvuuden varmistamiseksi. Jälkimmäisessä tapauksessa jätedirektiivillä oli vain epämääräinen tavoite ja siinä jäsenvaltioiden annettiin määrätä, mitkä toimenpiteet ovat yksittäistapauksessa tarpeellisia.

66. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomiot[31], jotka koskivat uimaveden laadusta 8 päivänä joulukuuta 1975 annettua neuvoston direktiiviä 76/160/ETY,[32] ovat aivan toisen suuntaisia. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltioiden oli toteutettava tarvittavat toimet sen varmistamiseksi, että uimaveden laatu noudattaa 3 artiklan mukaisesti vahvistettuja raja-arvoja kymmenen vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksiantamisesta.

27 — EYVL L 194, s. 39.

28 — EYVL L 78, s. 32.

29 — Asia komissio v. Italia (mainittu sivulla I-5688 alaviitteessä 11, tuomion 67 kohta).

30 — Asia komissio v. Italia (mainittu sivulla I-5688 alaviitteessä 11, tuomion 68 kohta).

31 — Ks. erityisesti asia C-56/90, komissio v. Iso-Britannia, tuomio 14.7.1993 (Kok. 1993, s. I-4109, 42—46 kohta); asia C-198/97, komissio v. Saksa, tuomio 8.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3257, 35 kohta) ja asia C-427/00, komissio v. Iso-Britannia, tuomio 13.11.2001 (Kok. 2001, s. I-8535, 14 kohta).

32 — EYVL L 31, s. 1.

67. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi näissä tuomioissa, että jäsenvaltiot ovat vastuussa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, kun yksittäisten uimavesien laatu ei määräajan päättymisen jälkeen vastannut säännöksiä. Tuomioistuin ei hyväksynyt jäsenvaltioiden väitettä siitä, että ne ovat tehneet kaikkensa varmistaakseen arvojen noudattamisen ja perusteli tätä seuraavasti:

"Direktiivissä 76/160/ETY velvoitetaan — — jäsenvaltiot tiettyjen tulosten saavuttamiseen, eikä siinä sallita vetoamista muihin kuin direktiivissä säädettyihin poikkeuksiin tämän velvoitteen noudattamatta jättämisen perusteeksi." [33]

68. Yhteisöjen tuomioistuin ei vastannut kysymykseen siitä, voiko jäsenvaltio vedota siihen, että arvojen noudattaminen oli objektiivisesti katsoen mahdotonta, koska asianomaiset jäsenvaltiot eivät pystyneet näyttämään toteen objektiivista mahdottomuutta. [34]

69. Se, että jäsenvaltiot eivät olleet saavuttaneet tiettyä lopputulosta eli ne eivät olleet saaneet aikaiseksi tiettyä ympäristön tilaa riitti näissä tuomioissa jäsenvaltioiden syyksi luettavan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamiseen, toisin sanoen jäsenvaltioilla oli "obligation de résultat". Erona ensimmäisen ryhmän tapauksiin oli kuitenkin se, että toisessa ryhmässä oli kysymys konkreettisten ja määrällisten tavoitteiden saavuttamisesta. Uimaveden laadusta annetussa direktiivissä oli jäsenvaltioille sitä paitsi annettu kymmenen vuoden aika veden laadun parantamiselle.

70. Aikaisemmasta oikeuskäytännöstä voidaan siis päätellä, että jäsenvaltioiden velvollisuuksien konkreettisesta muodosta riippuu, voidaanko jäsenvaltioita ainoastaan vaatia toimimaan, jolloin jäsenvaltion harkintavaltaan kuuluu valita toteutettavat toimenpiteet, vai pitääkö jäsenvaltioiden varmistaa tietyn lopputuloksen saavuttaminen.

c) Direktiivien 89/369/ETY ja 89/429/ETY mukaiset jäsenvaltioiden velvollisuudet

71. Ennen riidanalaisten direktiivien tutkimista siten, että niistä jäsenvaltioille konkreettisesti ilmenevät velvollisuudet otetaan huomioon, on vielä muistutettava direktiivin luonteesta. EY 249 artiklan 3 kohdan mukaan direktiivi velvoittaa jäsenvaltiota saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättää jäsenvaltion valittavaksi muodon ja keinot.

33 — Asia C-427/00 (mainittu alaviitteessä 31, tuomion 14 kohta), jossa viitataan asiaan C-56/90 (mainittu sivulla I-5695 alaviitteessä 31, tuomion 42—44 kohta) ja asiaan C-307/98, komissio v. Belgia, tuomio 25.5.2000 (Kok. 2000, s. I-3933, 48 ja 49 kohta). Ks. lisäksi asia komissio v. Saksa (mainittu sivulla I-5695 alaviitteessä 31, tuomion 35 kohta). Jäsenvaltioissa juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatuvaatimuksista 16 päivänä kesäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivistä 75/440/ETY (EYVL L 194, s. 34) annettu oikeuskäytäntö on yhtä lailla tiukkaa. Ks. tästä asia C-266/99, komissio v. Ranska, tuomio 8.3.2001 (Kok. 2001, s. I-1981, 26—28 kohta).

34 — Asia C-56/90, komissio v. Iso-Britannia (mainittu sivulla I-5695 alaviitteessä 31, tuomion 45 ja 46 kohta) ja asia komissio v. Saksa (mainittu sivulla I-5695 alaviitteessä 31, tuomion 40 ja 41 kohta).

72. Tästä seuraa, että direktiivit velvoittavat tavallisesti jäsenvaltiot saavuttamaan juuri tietyn lopputuloksen. Yhdenmukaisten olosuhteiden saavuttamiseksi yhteismarkkinoilla ei usein riitä, että kaikissa jäsenvaltiossa on olemassa samanlainen puitesääntely, vaan tämän lisäksi tarvitaan säännösten täytäntöönpanoa, jotta tavoitellut, yhdenmukaiset olosuhteet saadaan tosiasiassa aikaiseksi. Direktiiville on pikemminkin epätyypillistä, että se velvoittaa jäsenvaltiot vain tiettyyn toimintaan vaatimatta samalla sitä, että tietty lopputulos saavutetaan.

73. Kuten direktiivien 89/369/ETY ja 89/429/ETY johdanto-osan perustelukappaleista ilmenee, nämä säännöstöt kuuluvat yhteisöjen ympäristönsuojelua ja ilman pilaantumisen vähentämistä koskevaan kokonaisstrategiaan. Ne ovat yhteydessä erilaisiin toimintaohjelmiin ja toisiin säädöksiin. Yhdyskuntajätteiden polttolaitoksista säädettiin jo ennen asianomaisten direktiivien antamista jätteistä annetussa direktiivissä 75/442/ETY ja teollisuuslaitosten aiheuttaman ilman pilaantumisen estämisestä annetussa direktiivissä 84/360/ETY.

74. Sekä direktiivin 75/442/ETY että direktiivin 84/360/ETY mukaan jäsenvaltioiden on otettava käyttöön lupamenettelyt ja säännöllinen viranomaisten suorittama valvonta jätehuollon laitoksissa. Direktiivin 89/369/ETY 2 artiklassa vahvistetaan vielä kerran uusia yhdyskuntajätteiden polttolaitoksia koskeva ennakkolupavaatimus.

75. Direktiivin 84/360/ETY 13 artiklan mukaan jäsenvaltiot ovat yleisesti velvoitettuja pyrkimään siihen, että päästöjä aiheuttavia teollisuuslaitoksia mukautetaan jatkuvasti tekniikan tilaan. Direktiivit 89/369/ETY ja 89/429/ETY konkretisoivat tätä velvollisuutta yhdyskuntajätteiden polttolaitoksia koskevilla tarkoilla säännöksillä, joista voidaan poiketa vain poikkeustapauksissa (direktiivin 89/429/ETY 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toinen virke ja 3 kohta; direktiivin 89/369/ETY 4 artiklan 3 kohta).

76. Direktiivin 89/429/ETY 2 artiklan 2 kohdassa selvennetään sitä, että ei voida tyytyä vain asianomaisten sääntöjen antamiseen, kuten tulkittaessa yksin 1 kohtaa voitaisiin olettaa. Kansallisten viranomaisten on päin vastoin huolehdittava säännösten tosiasiallisesta täytäntöönpanemisesta.

77. Direktiivin tarkat säännökset tukevat sitä olettamusta, että yhteisön lainsäätäjä halusi asettaa jäsenvaltioille konkreettisen tavoitteen, jonka saavuttamisesta jäsenvaltioiden on varmistuttava (velvollisuus saavuttaa tietty tulos). Myöskin se tosiseikka, että olemassa olevien laitosten muuntamiselle oli säädetty kuuden vuoden määräaika, tukee tätä olettamusta. Tältä osin tilanne on verrattavissa uimaveden laadusta annetun direktiivin säännösten

kanssa. Verrattuna uimavesien laatuun, joka on riippuvainen useista seikoista, joihin on tapauksittain vaikea vaikuttaa, tietyt palamisolosuhteet jätteenpolttolaitoksessa on yksinkertaista varmistaa teknisillä toimenpiteillä, kuten esimerkiksi lisäpolttimien rakentamisella.

78. Lisäksi on otettava huomioon, että on kysymys tietystä määrästä laitoksia, esillä olevassa tapauksessa nimittäin Ranskassa toimivasta noin 70:stä laitoksesta, joilla on vastaavanlainen kapasiteetti. Näiden laitosten rakentamiseen ja käyttöön tarvitaan sovellettavan yhteisön oikeuden ja kansallisten täytäntöönpanosäännösten mukaan lupa; ne ovat jäsenvaltioiden viranomaisten jatkuvan valvonnan alaisia. Viranomaisten on erityisesti määrättävä laitosten lakkauttamisesta, mikäli niiden käytössä ei noudateta lain edellytyksiä.

79. Tämä erottaa esillä olevan asian tosiseikat niistä seikoista, jotka olivat asioissa komissio v. Ranska [35] ja komissio v. Italia [36] annettujen tuomioiden perustana. Näissä tapauksissa viranomaiset olivat tekemisissä monien tuntemattomien tekijöiden kanssa, jotka estivät tavaran liikkuvuutta tai aiheuttivat lainvastaisen jätehuollon. Tämän vuoksi on jo käytännön syistä mahdotonta, että kansalliset viranomaiset pystyisivät estämään jokaisen yhteisön oikeuden loukkauksen.

35 — Mainittu sivulla I-5694 alaviitteessä 22.

36 — Mainittu sivulla I-5688 alaviitteessä 11.

80. Tämän lisäksi tulee lopulta se, että direktiiveissä säädettyjen polttoa koskevien vaatimusten tarkoituksena on dioksiinipäästöjen rajoittaminen. Näistä aineista ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvien huomattavien vaarojen vuoksi on direktiivien säännösten tarkalla noudattamisella ratkaiseva merkitys. [37]

81. Näistä syistä direktiivejä 89/369/ETY ja 89/429/ETY on tulkittava siten, että jäsenvaltiot ovat velvoitettuja huolehtimaan kaikissa olosuhteissa siitä, että polttoa koskevia vaatimuksia noudatetaan laitoksissa, jotka ovat heidän viranomaistensa valvonnassa. Jos näitä vaatimuksia ei noudateta, jäsenvaltiot eivät tavallisesti voi puolustautua sillä, että ne ovat toteuttaneet kaikki tarvittavat toimenpiteet saadakseen laitoksien käyttäjät noudattamaan vaatimuksia.

d) Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen poissulkeminen sen vuoksi, että on objektiivisesti katsoen mahdotonta saavuttaa säädetyt tavoitteet

82. On kuitenkin mietittävä sitä, voiko jäsenvaltion vastuu jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämisestä olla poikkeuksellisesti poissuljettu silloin, kun jäsenvaltio

37 — Jätteenpoltosta 4 päivänä joulukuuta 2000 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2000/76/EY (EYVL L 332, s. 91), jolla kumotaan direktiivit 89/369/ETY ja 89/429/ETY 28.12.2005 lähtien, on tällä välin dioksiini- ja furaanipäästöjen raja-arvoksi asetettu 0,1 ng I-TEQ/m³ (ks. 7 artikla luettuna yhdessä liitteessä V olevan d kohdan kanssa). Riidan kohteena olevien laitosten päästöt ylittivät tämän arvon osittain satakertaisesta tuhatkertaiseen.

näyttää toteen, että oli objektiivisesti katsoen mahdotonta saavuttaa direktiivissä säädetyt tavoitteet säädetyssä ajassa. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole sulkenut tätä mahdollisuutta täysin pois tuomioissaan, jotka se on antanut uimavesien laadusta annettua direktiiviä koskien.[38] Yhteisöjen tuomioistuin on myös toisissa yhteyksissä tutkinut, missä määrin ylivoimainen este voi estää ehdottomasti tämän direktiivin mukaisten velvollisuuksien noudattamisen.[39]

83. Ranskan hallitus on vuodesta 1996 lähtien toteuttanut joukon toimenpiteitä vaikuttaakseen jätteidenpolttolaitosten mukauttamiseen. Viimeisenä keinona viranomaiset ovat muutamissa tapauksissa määränneet uudistamistoimien suuruisen vakuuden tallettamisesta (consignation). Tämä väite ei kuitenkaan missään tapauksessa riitä näytöksi siitä, että sellaisten laitosten, jotka eivät vastaa direktiivin säännöksiä, muuntaminen tai lakkauttaminen olisi objektiivisesti katsoen mahdotonta.

84. Laitosten käyttäjien ja toimivaltaisten viranomaisten tiedossa oli direktiivin antamisesta eli vuodesta 1989 lähtien, mitä standardeja olemassa olevien laitosten tuli 1.12.1996 noudattaa. Vaikka suunnittelulle, luvan saamiselle ja laajoille uudistamistoimenpiteille tarvittavat määräajat otetaan huomioon, ei voida päätellä, mitkä ylittämättömät tosiasialliset vaikeudet olisivat estäneet olemassa olevien laitosten säädetyssä ajassa tapahtuvan muuntamisen. Uudet laitokset, jotka eivät vastanneet direktiivin vaatimuksia, eivät olisi saaneet lainkaan aloittaa toimintaansa.

85. Viranomaiset eivät ole määränneet riidanalaisia laitoksia lakkautettaviksi. Ranskan hallitus on tältä osin esittänyt, että tämä ei ollut mahdollista tuotetun jätteen määrän vuoksi. Ranskan hallitus ei ole kuitenkaan esittänyt, miksi jätettä ei voitu kuljettaa tilapäisesti lähistöllä sijaitseviin laitoksiin tai sijoittamalla ne kaatopaikalle tilanteessa, jossa yksittäisiä laitoksia lakkautettiin.

e) Toissijaisesti Ranskan viranomaisten toimenpiteiden tarkastelu

86. Jos yhteisöjen tuomioistuin katsoo — toisin kuin tässä esittämäni käsityksen mukaan —, että direktiiveistä 89/369/ETY ja 89/429/ETY ei voi päätellä jäsenvaltioiden velvollisuutta saada aikaan sitä, että direktiivissä säädettyjä vaatimuksia noudatetaan, merkitystä on sillä, ovatko Ranskan viranomaiset käyttäneet oikein harkintavaltaansa niiden toimenpiteiden osalta, jotka olivat tarpeellisia direktiivien tavoitteiden saavuttamiseksi.

87. Tällöin voisi erityisesti olla kysymys harkintavallan ylittämisestä silloin, jos ihmisten terveys vaarantuu huomattavasti

38 — Ks. sivulla I-5696 oleva alaviite 34.

39 — Asia 101/84, komissio v. Italia, tuomio 11.7.1985 (Kok. 1985, s. 2629, 16 kohta).

tai ympäristön tila heikkenee pitkällä aikavälillä. [40]

88. Ranskan hallitus ei sitä vastoin voi vedota siihen, että perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä vain muutama laitos ei vastannut direktiivin säännöksiä. Kun otetaan huomioon ne vaarat, joita jokaisesta yksittäisestä päästöjä tuottavasta laitoksesta dioksiinipäästöjen joutumisesta luontoon ja ravintoketjuun aiheutuu ihmisten terveydelle, direktiivin säännösten vastaisten laitosten määrällä ei ole merkitystä jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämisen toteamisessa. [41]

89. Yhteensä noin 70:stä laitoksesta 40 laitosta ei vastannut direktiivin säännöksiä 1.12.1996. Kun perustellussa lausunnossa asetettu määräaika kului loppuun, velvoitteiden loukkaaminen oli seitsemän riidanalaisen laitoksen osalta jatkunut jo kolme vuotta, sikäli kun oli kysymys jo olemassa olevista laitoksista. Uusien laitoksien olisi jo yhdeksän vuoden ajan pitänyt täyttää direktiivin 89/369/ETY vaatimukset. Ranskan hallitus ilmoitti vielä 20.8.2001 päivätyssä vastauksessaan, että Le Havren ja Maubeugen laitokset eivät olleet täydellisesti muunnettuja. Näiden molempien laitosten dioksiinipäästöt olivat tällöin noin 8—10 kertaa korkeammat kuin 10 ng I-TEQ/m^3, joka ei yleensä ylity, jos säädettyjä polttoa koskevia vaatimuksia noudatetaan.

90. Harkintavallan virheellinen käyttö voidaan osoittaa sillä, että toimivaltaiset viranomaiset ovat huolimatta siitä, että ne ovat tienneet direktiivien vastaisesta tilanteesta, toteuttaneet tarvittavat toimenpiteet laitosten käyttäjiä vastaan huomattavalla viiveellä. Niinpä Ranskan hallituksen 11.2.2000 päivätystä tiedoksiannosta ilmenee, että La Rochellen, Douchyn, Maubeugen, Rouenin ja Le Havren laitosten käyttäjille asetettiin vasta prefektien toukokuussa ja heinäkuussa 1998 tekemillä päätöksillä määräajat muuntamista varten (mise en demeure) eli siis vasta puolitoista vuotta sen määräajan jälkeen, jolloin olemassa olevien laitosten olisi pitänyt olla jo muunnettuja. Vakuuden (consignation) talletettavaksi määräämistä on käytetty osittain vasta uuden viivästyksen jälkeen, Le Havren tapauksessa vuoden 2001 heinäkuussa. Missään tapauksessa ei määrätty laitoksen lakkauttamisesta eikä vaihtoehtoisten käsittelytapojen käyttämisestä.

91. Niinpä on toissijaisesti todettava, että Ranskan viranomaiset eivät missään tapauksessa ole toimineet ajoissa ja tarpeeksi tehokkaasti direktiivien vastaista tilannetta vastaan riidanalaisissa polttolaitoksissa ja että ne ovat näin rikkoneet direktiivien 89/369/ETY ja 89/429/ETY mukaisia velvoitteitaan.

40 — Ks. asia komissio v. Italia (mainittu sivulla I-5688 alaviitteessä 11, tuomion 68 kohta).

41 — Asia komissio v. Italia (mainittu sivulla I-5688 alaviitteessä 11, tuomion 70 kohta).

VII Oikeudenkäyntikulut

92. Oikeudenkäyntikuluja koskeva päätös perustuu yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklaan, jonka 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio ei ole luopunut kanteestaan osittain, ei yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 5 kohtaa voida soveltaa.

VIII Ratkaisuehdotus

93. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 89/369/ETY 4 artiklan 1 kohdan, direktiivin 89/429/ETY 2 artiklan ensimmäisen virkkeen a alakohdan ja 4 artiklan ja EY:n perustamissopimuksen 249 artiklan kolmannen kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia ja asianmukaisia toimenpiteitä varmistaakseen, että kaikkien Ranskassa nykyisin käytössä olevien polttolaitosten toiminta on direktiivien 89/369/ETY ja 89/429/ETY polttoa koskevien vaatimusten mukaista tai että kyseisten polttolaitosten toiminta lakkautetaan ajallaan, eli 1.12.1990 mennessä uusien laitosten osalta ja 1.12.1996 mennessä olemassa olevien laitosten osalta,

2) velvoittaa Ranskan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.