# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS GEORGES COSMAS

25 päivänä maaliskuuta 1999 *

## I Johdanto

1. Komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla tämän kanteen, jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista 18 päivänä maaliskuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/157/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole hyväksynyt kaikkia kyseisen direktiivin 6 artiklan noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä ja/tai koska se ei ole ilmoittanut näistä toimenpiteistä komissiolle.

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Direktiivin 1 artikla kuuluu seuraavasti:

"Tällä direktiivillä pyritään lähentämään liitteen I mukaisia vaarallisia aineita sisältävien käytettyjen paristojen ja akkujen hyödyntämistä ja valvottua käsittelemistä koskevaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä."

3. Direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on laadittava toimintaohjelmia seuraavien tavoitteiden saavuttamiseksi:

— paristojen ja akkujen raskasmetallipitoisuuden vähentäminen,

— sellaisten akkujen ja paristojen markkinoille saattamisen edistäminen, jotka sisältävät pienempiä määriä vaarallisia aineita ja/tai vähemmän saastuttavia aineita,

— liitteessä I tarkoitettujen käytettyjen paristojen ja akkujen asteittainen vähentäminen kotitalousjätteessä,

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

1 — EYVL L 78, s. 38.

— vaarallisten aineiden määrien vähentämiseen paristoissa ja akuissa tähtäävän tutkimuksen ja vähemmän saastuttavien korvaavien aineiden suosimisen sekä kierrätysmenetelmien tutkimuksen edistäminen,

— liitteessä I tarkoitettujen käytettyjen akkujen ja paristojen erillinen käsittely.

Ensimmäiset toimintaohjelmat on tehtävä 18 päivästä maaliskuuta 1993 alkavaksi nelivuotisjaksoksi. Ne on toimitettava komissiolle tiedoksi viimeistään 17 päivänä syyskuuta 1992.

Toimintaohjelmia on tarkasteltava ja ne on saatettava ajan tasalle säännöllisesti, vähintään joka neljäs vuosi, ottaen erityisesti huomioon tekniikan kehitys sekä talouden ja ympäristön tila. Muutetut ohjelmat on toimitettava hyvissä ajoin komissiolle tiedoksi."

## III Tosiseikat

4. Komissio osoitti Ranskan hallitukselle 22.12.1992 päivätyn kirjeen, jossa se muistutti tätä direktiivin 6 artiklan mukaisista velvollisuuksista ja pyysi toimittamaan jäljennöksen kyseisessä säännöksessä mainittuja toimintaohjelmia koskevista asiakirjoista. Kirjeeseen ei vastattu.

5. Komissio ilmoitti 3.7.1995 päivätyllä virallisella huomautuksella [2] perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti Ranskan hallitukselle, ettei tämä ollut komission tietojen mukaan täyttänyt direktiivin 6 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan, ja kehotti Ranskan hallitusta esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa.

6. Ranskan viranomaiset ilmoittivat 19.9.1995 päivätyssä, komissiolle osoittamassaan vastauksessa valmisteltavasta asetuksesta (décret), jolla direktiivi oli tarkoitus saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja jota tarkasteltiin parhaillaan Conseil d'État'ssa.

7. Ranskan viranomaiset toimittivatkin komissiolle 9.4.1996 ehdotuksen asetukseksi ja ilmoittivat, että direktiivin 6 artiklassa tarkoitetut toimintaohjelmat oli laadittu ja että niitä koskevat asiakirjat allekirjoitettaisiin yhden tai kahden kuukauden kuluessa.

2 — Kirje SG(95) D/8446, 3.7.1995.

8. Koska komissio ei saanut mitään muuta tietoa näistä toimintaohjelmista, se lähetti 5.5.1997 Ranskan tasavallalle perustellun lausunnon,[3] jossa se totesi, että Ranskan tasavalta ei ollut täyttänyt direktiivin 6 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan, koska se ei ollut ilmoittanut komissiolle kyseisessä artiklassa tarkoitetuista toimintaohjelmista. Samalla se kehotti Ranskan tasavaltaa toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa.

9. Ranskan hallitus ilmoitti komissiolle 12.6.1997 päivätyssä kirjeessään, että vaarallisia aineita sisältävien paristojen ja akkujen markkinoille saattamista ja niiden käsittelyä koskeva ehdotus asetukseksi oli saatettu pääministerin harkittavaksi ja että asetuksen oli tarkoitus tulla kokonaisuudessaan voimaan ennen 1.1.1998.

10. Ranskan hallitus on todennut vastineessaan ja komissio on myöntänyt vastauskirjelmässään, että Ranskan tasavalta hyväksyi lopulta toimenpiteet, joilla direktiivi oli tarkoitus saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Ranska nimittäin hyväksyi 30.12.1997 asetuksen 97-1328, minkä se antoi komissiolle tiedoksi 20.1.1998, kuten komissiokin on ilmoittanut.

11. Koska komissio katsoi, ettei kyseisen asetuksen hyväksymisellä ollut sellaisenaan merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta ja ettei Ranskan tasavalta ollut toteuttanut kaikkia direktiivin 6 artiklan täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä eikä ainakaan ilmoittanut komissiolle kyseisen artiklan soveltamista varten toteuttamistaan toimenpiteistä, se nosti 14.5.1998 nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

## IV Osapuolten näkökannat

12. Komissio perustaa kanteensa EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmanteen kohtaan ja saman sopimuksen 5 artiklan ensimmäiseen kohtaan, joiden mukaan jäsenvaltioiden, joille direktiivi on osoitettu, edellytetään saavuttavan direktiivin tavoitteet säädetyssä määräajassa. Komissio muistuttaa myös yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan jäsenvaltio ei saa vedota sisäisen oikeusjärjestelmänsä säännöksiin, käytäntöihin tai olosuhteisiin perustellakseen direktiiveissä säädettyjen velvoitteiden ja määräaikojen laiminlyöntiä. Komissio toteaa myös kanteensa tueksi, että jäsenvaltio ei yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan voi vedota siihen, että lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, jotka yleensä ovat tarpeen direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ei ole vielä hyväksytty, perustellakseen toista jäsenvelvoitteiden laiminlyöntiä, joka koskee samaan direktiiviin perustuvaa erityisvelvoitetta.

13. Komissio toteaa, ettei vastaaja ole kiistänyt sitä selvää tosiasiaa, että Ranskan

3 — Kirje C(97) 640 lopullinen, 5.5.1997.

tasavalta ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä ottaakseen käyttöön direktiivin 6 artiklassa säädetyt toimintaohjelmat ja/tai ettei se ole ilmoittanut näistä toimenpiteistä komissiolle säädetyssä määräajassa.

14. Komissio huomauttaa, ettei Ranskan tasavalta ole hallinnollisen menettelyn aikana toteuttanut yhtään toimenpidettä, jota voitaisiin pitää direktiivin 6 artiklan mukaisena toimintaohjelmana. Se on ainoastaan tyytynyt väittämään, että tarvittavia toimenpiteitä valmistellaan parhaillaan. Kantaja korostaa, että joistakin sellaisista toimenpiteistä, jotka Ranskan tasavalta mainitsee vastineessaan, ei ole koskaan ilmoitettu komissiolle.

15. Komission mukaan vastaajan tässä vaiheessa menettelyä antamat tiedot ovat hyvin pintapuolisia ja yleisiä. Komissio pitää kuitenkin selvänä, että Ranskan tasavallan kuvailemilla toimilla tai säännöksillä ei voida mitenkään täyttää 6 artiklan mukaista velvollisuutta laatia toimintaohjelmia, sellaisena kuin tämä velvollisuus on määritelty yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Kantaja väittää, ettei tämän päätelmän paikkansapitävyyden varmistamiseksi ole tarpeen tai asianmukaista tarkastella edellä mainittuja toimenpiteitä yksityiskohtaisesti, koska niiden kuvauksesta käy selvästi ilmi, että kyse on hajautetuista ja epätäydellisistä toimenpiteistä, jotka ovat luonteeltaan "osittaisia" ja "hajanaisia".[4] Komission mukaan nämä toimenpiteet vaihtelevat

4 — Komissio kuitenkin arvostelee yksityiskohtaisesti toimenpiteitä, joiden Ranskan hallitus katsoo sisältävän direktiivin 6 artiklassa mainitut tavoitteet ja joihin se vetoaa vastineessaan.
Direktiivin 6 artiklassa ensimmäisenä mainittua tavoitetta koskevien toimenpiteiden osalta komissio toteaa ensinnäkin, ettei se kykene arvioimaan sitä, onko kyse ranskalaisten valmistajien aloittamasta "toimintaohjelmasta", koska yhtään tällaista toimenpidettä ei ole annettu sille tiedoksi jäsenvaltion toteuttamana tai koordinoimana toimenpiteenä. Toiseksi direktiivin 6 artiklassa ensimmäisenä mainittu tavoite ei koske pelkästään "yleisesti käytössä olevia paristoja" vaan kaikkia paristoja ja akkuja. Kolmanneksi pelkkä valmistajien pyyntö kieltää tiettyjen paristojen markkinoille pääsy ei ole edellä esitetyn kaltainen toimintaohjelma. Neljänneksi tiettyjen lyijyparistojen käyttöiän pidentämiseen tähtäävän hankkeen, johon sovellettavista yksityiskohtaisista säännöistä ja aikataulusta ei ole tietoa, tarkoituksena vaikuttaa olevan käytettyjen paristojen jäämien vähentäminen, mikä ei tarkoita, että niiden raskasmetallipitoisuudet pienenisivät.
Direktiivin 6 artiklassa toisena mainitun tavoitteen toteuttamiseen tarkoitettujen toimenpiteiden osalta komissio korostaa, ettei se kykene varmistumaan siitä, että tällainen "kampanja" on toteutettu. Vastaaja ei myöskään ilmoita yhdestäkään toimenpiteestä, jonka se olisi itse toteuttanut kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi. Kantaja huomauttaa samalla, että raskasmetallipitoisuuden ilmoittaminen on erillinen velvollisuus, joka perustuu direktiivin 4 artiklan 2 kohtaan, ja että 6 artiklassa mainittu tavoite ei koske pelkästään paristoja vaan myös akkuja.
Direktiivin 6 artiklassa kolmantena mainittuun tavoitteeseen liittyvien toimenpiteiden osalta kantaja esittää uudelleen aiemman toteamuksensa, jonka mukaan useiden hyväksyttyjen toimenpiteiden osalta Ranskan hallitus ei itse ole ollut aloitteentekijänä tai koordinoijana. Se huomauttaa myös, että näistä toimenpiteistä ei ole tehty minkäänlaista määrällistä tai ajankäytöllistä suunnitelmaa, mitä ohjelman käsite kuitenkin ehdottomasti edellyttää. Paikallisyhteisöjen toiminnan osalta se korostaa, että erillisen keräysjärjestelmän luominen on direktiivin 7 artiklan mukainen erityisvelvoite. Komissio toteaa myös, että paristojen keräämisestä joistakin erityisjätelaitoksista saadut paikalliset tulokset — akkujen osalta ei ole esitetty mitään numerotietoja — eivät missään tapauksessa ole direktiivin 6 artiklassa tarkoitettuja "toimintaohjelmia".
Tutkimuksen edistämisen osalta komissio huomauttaa, että työryhmät, joihin Ranskan hallitus viittaa, käsittelevät vain välillisesti ja osittain direktiivin tavoitteita, eivät käsittele lainkaan paristoja tai kierrätysjärjestelmiä eivätkä ne kuulu selvästi tietyn, jäsenvaltion koordinoiman toimintaohjelman piiriin. Komissio toteaa, että kyseisten kahden työryhmän aikaansaamista tuloksista ei ole tiedotettu ja että toinen työryhmä perustettiin vasta vuonna 1996 eli neljä vuotta sen jälkeen kun direktiivissä ensimmäisen ohjelman laatimiselle säädetty määräaika oli päättynyt.
Direktiivin 6 artiklassa viidentenä mainitun tavoitteen osalta komissio arvioi, että Ranskan hallituksen mainitsemat tiedot koskevat keräysmääriä ja tiettyjen akkujen käsittelyä sekä rahallista tukea koskevaa kolmea toimenpidettä eli tekijöitä, joiden perusteella ei voida päätellä, että kyse on toimintaohjelmista. Nämä tiedot koskevat sitä paitsi yksittäisiä paikallisia toimenpiteitä, eikä ole varmaa tietoa siitä, että ne käsittäisivät kaikki paristot ja akut.

alueittain Ranskan valtion sisäpuolella, koska kyse ei ole jäsenvaltion koordinoiman toiminnan tuloksesta vaan yksityisten toimijoiden tai paikallisyhteisöjen aloitteista. Se huomauttaa lisäksi, ettei näiden toimenpiteiden osalta ole esitetty numerotietoja eikä täytäntöönpanopäivämääriä, joiden esittämistä yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin pitänyt välttämättömänä, jotta tiettyjä toimenpiteitä voitaisiin pitää toimintaohjelmina.

16. Komissio korostaa myös, että on ilmeistä, ettei suunniteltuja toimenpiteitä ja paristojen ja akkujen hävittämismenettelyä koskevia sopimuksia ole vielä hyväksytty, ja toteaa, ettei pelkillä toimenpidehankkeilla ole merkitystä jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä arvioitaessa.

17. Komissio huomauttaa lisäksi, ettei Ranskan hallituksen viittauksella direktiivien yleisluontoisuuteen ole merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa. Sen lisäksi, että direktiivissä vahvistetaan 6 artiklassa luetellut viisi tavoitetta, siinä myös selvästi velvoitetaan jäsenvaltiot hyväksymään monivuotisia ja perättäisiä toimintaohjelmia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Tällaista erityisvelvoitetta ei voida rinnastaa yleiseen velvollisuuteen saavuttaa tietyn direktiivin tavoitteet.

18. Kantaja korostaa, että Ranskan tasavalta ei ainakaan ole ilmoittanut komissiolle kyseisessä artiklassa säädetyn määräajan kuluessa (eli ennen 17.9.1992), perustellussa lausunnossa asetetussa määräajassa tai vastineen jättöpäivään mennessä sellaisten toimintaohjelmien sisällöstä, jotka käsittäisivät direktiivin 6 artiklassa mainitut tavoitteet. Kantaja toteaa, että nyt tarkasteltava jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönti on myös sisällöllinen eikä pelkästään muodollinen.

19. Näistä syistä komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, ettei Ranskan tasavalta ole hyväksynyt kaikkia direktiivin 6 artiklan täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä ja/tai ettei se ole ilmoittanut niistä komissiolle, ja velvoittamaan kyseisen jäsenvaltion korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20. Ranskan tasavalta huomauttaa, että direktiivin 6 artiklassa mainitut viisi tavoitetta on jo saavutettu tai että niitä pyritään parhaillaan saavuttamaan erilaisin, kansallisten viranomaisten toteuttamin toimenpitein. Se katsoo, että direktiivi on saatettu osaksi Ranskan oikeusjärjestystä asetuksella 97-1328, jonka hyväksyminen antoi komissiolle mahdollisuuden päättää oikeudenkäyntiä edeltävä menettely, jonka se oli aloittanut EY:n perustamissopimuksen 171 artiklan nojalla, koska Ranskan tasavalta ei ollut pannut täytäntöön yhteisöjen tuomioistuimen asiassa komissio vastaan Ranska 29.5.1997 antamaa tuomiota.[5] Se myöntää, etteivät Ranskan

5 — Asiat C-282/96 ja C-283/96 (Kok. 1997, s. I-2929). Kyse on tuomiosta, jossa yhteisöjen tuomioistuin on muun muassa todennut, että Ranskan tasavalta ei ollut noudattanut direktiivin 91/157/ETY 11 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut antanut säädetyissä määräajoissa kyseisten direktiivien noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. Direktiivin 11 artikla kuuluu seuraavasti: "1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet 18 päivään syyskuuta 1992 mennessä. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä. 2. Jäsenvaltioiden on toimitettava tässä direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa kansalliset säädökset kirjallisina komissiolle. Komission on ilmoitettava tästä muille jäsenvaltioille."

6 artiklassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi hyväksymät eri toimenpiteet ole muodoltaan toimintaohjelmia, mutta toteaa, että koska kyseisillä toimenpiteillä kuitenkin pyritään näihin tavoitteisiin, direktiivin 6 artiklasta johtuvien jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönti on pelkästään muodollinen. Se lisää, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa säännösten voimaan saattamisen yhteydessä, kunhan direktiivin tavoite saavutetaan. Ranskan hallituksen mukaan olennaista on, että viranomaiset ja taloudelliset toimijat ovat tehneet 6 artiklassa mainittujen viiden tavoitteen saavuttamiseksi useita aloitteita, jotka koskevat sekä taloudellisia toimijoita että yksittäisiä henkilöitä. Se lisää, että useita muita tärkeitä toimenpiteitä valmistellaan parhaillaan.

21. Direktiivin 6 artiklassa ensimmäisenä mainitun tavoitteen eli paristojen ja akkujen raskasmetallipitoisuuden vähentämisen osalta Ranskan hallitus väittää, että hyväksyttyjen toimenpiteiden tarkoituksena oli saastuttavien tekijöiden vähentäminen ja tuotteiden koostumuksen muuttaminen. Se viittaa erityisesti seuraaviin toimenpiteisiin:

— Ranskassa toimivat patterien ja akkujen valmistajat ovat aloittaneet toimintaohjelman, jonka avulla on tarkoitus vähentää elohopeapitoisuutta. Sen pitoisuus on vuoden 1993 alun jälkeen vähentynyt yleisesti käytetyissä sylinterin tai särmiön muotoisissa paristoissa. Elohopeaa käytetään siten enää pelkästään tietyissä, erityistarkoitukseen tarvittavissa paristoissa, joiden markkinointi on huomattavasti vähentynyt, koska näiden paristojen sijaan on asteittain tullut korvaavia tuotteita.

— Valmistajat ovat pyytäneet, että elohopeaoksideja sisältävien paristojen sekä elohopeaa sisältävien ruskokivi- ja alkaliparistojen saattaminen markkinoille kiellettäisiin 1.1.1999 alkaen.

— On aloitettu hanke, jonka tarkoituksena on pidentää lyijyparistojen käyttöikää ja vähentää paristojen lyijypitoisuutta lisäämällä niihin ympäristöä saastuttamattomia ainesosia [energianhallinnasta vastaavan ympäristöviraston (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie; jäljempänä ADEME) tukema Métaleurop-hanke]. Hankkeen tavoitteena on vähentää käytetyistä paristoista syntyviä jäämiä 15—20 prosenttia.

22. Direktiivin 6 artiklassa toisena mainitun tavoitteen osalta Ranskan hallitus kertoo paristojen valmistajien aloittaneen kampanjan elohopean ja kadmiumin prosentuaalisten määrien ilmoittamiseksi paristoissa.

23. Kyseisessä artiklassa mainitun kolmannen tavoitteen osalta vastaaja väittää, että teollisuusyritykset, valmistajat, paikallisyhteisöt ja kaupat ovat tehneet aloitteita paristojen ja akkujen keräämiseksi. Ranskan hallitus mainitsee erityisesti seu-

raavat hankkeet: Autojen jälleenmyyjät keräävät lyijyakkuja ja osallistuvat näin hankkeeseen Relais Vert Auto (myös ADEME osallistuu toimintaan ja tukee sitä). Käyttöön on myös asetettu tiiviitä säiliöitä, jotka soveltuvat Métaleurop-hankkeen yhteydessä kerättäville lyijyparistoille, ja lisäksi on luotu nikkeli-kadmiumakkujen, nikkeli-metalli-hybridiakkujen ja litiumakkujen keräysjärjestelmä (Écovolt-yhdistys). Ranskalainen yritys France Logistiques Systems (FLS) taas on selvittänyt turvavalaistuslaitteiden keräämistä, ja järjestö Fédération française des industries de l'image on kerännyt vuodesta 1994 alkaen valokuvauslaitteita (tällä hetkellä 90—95 prosenttia laitteista kerätään, ja talteenotettujen paristojen määrä oli 19 tonnia vuonna 1994 ja 91 tonnia vuonna 1997). Lisäksi jätteitä lajitellaan ja paristoja ja akkuja kerätään erityisjätelaitoksiin, ja eri liikkeisiin ja suuriin jakelukeskuksiin voi palauttaa tiettyjä käytettyjä paristoja ja akkuja. Pienet yritykset taas osallistuvat nappiparistojen keräämiseen.

24. Direktiivin 6 artiklassa neljäntenä mainitun tavoitteen osalta Ranskan hallitus toteaa, että vuodesta 1992 alkaen on toiminut työryhmä, joka selvittää kadmiumin ja muun muassa nikkeli-kadmiumakkujen käyttöä, ja että vuonna 1996 perustettu työryhmä taas selvittää lyijyn sekä esimerkiksi lyijyakkujen käyttöä.

25. Direktiivin 6 artiklassa viidentenä mainitun tavoitteen osalta Ranskan hallitus ilmoittaa, että kolmatta tavoitetta koskevien toimenpiteiden lisäksi on tehty myös seuraavat aloitteet:

— Yhteensä 6 miljoonasta lyijyparistosta 5,4 miljoonaa kerätään ja hyödynnetään kuudessa Ranskan alueella sijaitsevassa laitoksessa.

— Noin 1 000 tonnia paristoja sekä kannettavia nikkeli-kadmiumakkuja ja nikkeli-metalli-hybridiakkuja käsiteltiin vuonna 1997, jolloin kierrätysaste oli 4—5 prosenttia.

— ADEME on myöntänyt taloudellista tukea ensinnäkin nikkeli-metalli-hybridiakkujen kierrättämiseksi ja rikkoutuneiden paristojen jäännöksissä olevan 10—15 prosentin lyijymäärän keräämiseksi ja näissä paristoissa olevien saastumattomien polymeerien kierrättämiseksi (asia edellyttää pikaisia investointeja teollisuuden piirissä) sekä toisaalta litiumia sisältävien paristojen ja akkujen kierrätysjärjestelmän luomiseksi (järjestelmä alkaa nyt vähitellen toimia).

— ADEME on julkaissut tietoa kaikista Ranskassa sijaitsevista paristojen ja akkujen hyödyntämiskeskuksista.

— Ympäristöministeriö on selvittänyt sellaisten paristojen ja akkujen vaikutuksia, jotka jäävät direktiivin soveltа-

misalan ulkopuolelle ja kuuluvat kotitalousjätteiden keräys- ja käsittelyjärjestelmään.

26. Parhaillaan valmisteltavien toimenpiteiden osalta Ranskan hallitus huomauttaa, että edellä mainitun asetuksen 97-1328, jolla direktiivi on saatettu osaksi Ranskan oikeusjärjestystä, yhteydessä laaditaan tällä hetkellä sopimuksia, joiden avulla on tarkoitus luoda paristojen ja akkujen hävittämisjärjestelmiä, vahvistaa näihin järjestelmiin sovellettavat yksityiskohtaiset säännöt ja samalla osallistua direktiivin 6 artiklassa esitettyjen tavoitteiden toteuttamiseen.

27. Siltä osin kuin on kyse komission väitteestä, jonka mukaan Ranskan hallitus ei ole koordinoinut edellä mainittuja toimenpiteitä, Ranskan hallitus muistuttaa ADEMEn merkittävästä roolista [6] useiden toimenpiteiden hyväksymisen yhteydessä, sillä se on tukenut useita hankkeita taloudellisesti direktiivin tavoitteiden toteuttamiseksi. Ranskan hallitus väittää osallistuneensa ADEMEn kautta useimpien sellaisten toimenpiteiden käyttöönottoon, joilla on pyritty toteuttamaan direktiivin 6 artiklassa mainitut viisi tavoitetta.

6 — Kuten vastaaja toteaa, ADEME on kaupallista ja teollista toimintaa harjoittava julkinen elin, joka kuuluu ympäristöministeriön alaisuuteen. ADEME käsittää ilmanlaatukysymyksiä käsittelevän elimen (Agence pour la qualité de l'air), energianhallinnasta vastaavan elimen (Agence française pour la maîtrise de l'énergie) ja kansallisen jätteiden keräykseen ja hyödyntämiseen liittyviä kysymyksiä käsittelevän elimen (Agence nationale pour la récuperation et l'élimination des déchets). ADEMElla on paljon toimivaltaa, ja se osallistuu tutkimuksen edistämiseen, tiedotukseen ja palvelujen tarjoamiseen. Se voi myös tehdä sopimuksia yritysten kanssa.

28. Siltä osin kuin komissio väittää, että toteutettuja toimenpiteitä koskevat tiedot ovat yleisiä ja pintapuolisia, Ranskan hallitus toteaa vastineessaan selvittäneensä asiaa perusteellisesti ja keränneensä täydentäviä tilastotietoja direktiivissä mainituista viidestä tavoitteesta kahden osalta. Kyseiset tiedot käsittävät Ranskan koko alueen.

29. Vastaaja esittää tässä yhteydessä taulukon, joka koskee paristojen ja akkujen raskasmetallipitoisuuksien vähenemistä ja jossa kuvataan Ranskan markkinoilla olevien paristojen elohopeamassaa ja -pitoisuuksia vuodesta 1990 alkaen. Ranskan hallituksen mukaan taulukosta käy ilmi toteutettujen toimenpiteiden tehokkuus, sillä Ranskan markkinoilla olevien paristojen elohopeapitoisuus on jatkuvasti pienentynyt vuodesta 1990 alkaen eivätkä Ranskassa markkinoitavat elohopeaparistot enää sisällä elohopeaa.

30. Ranskan hallitus ilmoittaa myös vuonna 1992 perustetusta työryhmästä, joka selvittää tutkimuksen edistämistä, vaarallisten aineiden pitoisuuksien vähentämistä, näiden aineiden korvaamista vähemmän saastuttavilla aineilla paristoissa ja akuissa sekä erilaisia kierrätysjärjestelmiä. Työryhmään osallistuu eri ministeriöiden edustajia, ja asiaa pohditaan siten laajalti eri ministeriöiden välillä. Työryhmän ansiosta on perustettu kannettavien akkujen keräämistä ja hävittämistä hallinnoiva elin.

31. Direktiivin liitteessä I tarkoitettujen käytettyjen paristojen ja akkujen erillisen käsittelyn osalta Ranskan hallitus väittää, että Ranskalla on jo kauan ollut riittävät laitteistot kaikkien loppuun käytettyjen paristojen ja akkujen käsittelemiseksi. Se tekee eron direktiivissä säädettyjen ryhmien välillä ja esittää seuraavat tiedot:

— Nikkeli-kadmiumakkujen käsittelyn on todettu lisääntyneen huomattavasti (viisinkertaistuneen) kuuden vuoden aikana. Ranskan hallitus huomauttaakin, että kierrätetyn tonnimäärän jatkuva kasvaminen selittyy keräämisen tehostumisella ja käsittelykapasiteetin paranemisella.

— Ranskan hallitus aikoo hyväksyä uuden säädöksen, jossa edellytetään kaikkien paristojen ja akkujen keräämistä ja hävittämistä. Kyseisen säädöksen sisältämät vaatimukset ovat ankarampia kuin direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa alkuperäisessä asetuksessa säädetyt vähimmäisvaatimukset.

— Elohopeaa sisältävien paristojen vuosittaiset kierrätysmäärät kasvavat jatkuvasti. Vastaaja esittää myös tulevien vuosien hävittämistavoitteita koskevia arvioita.

— Muiden kuin kannettavien lyijyakkujen kierrätysaste on vuodesta 1993 pysynyt vakiona ja on noin 85 prosenttia.

32. Vastaaja vaatii siten yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että vaikka Ranskan tasavalta ei ehkä olekaan muodollisesti hyväksynyt erityisiä toimintaohjelmia direktiivin 6 artiklassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, se on yhdessä taloudellisten toimijoiden, kuluttajien ja julkisyhteisöjen kanssa toteuttanut useita toimenpiteitä tämän tavoitteen saavuttamiseksi, ja jotkin näistä toimenpiteistä ovat osoittautuneet erityisen tehokkaiksi. Tästä syystä Ranskan tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää komission nostaman kanteen ja toteaa, että direktiivin riidanalaisen artiklan mukaisten velvoitteiden laiminlyönnissä on itse asiassa kyse pelkästään muodollisesta laiminlyönnistä, joka koskee toimintaohjelmien julkaisemista, koska direktiivin tavoitteet on jo saavutettu tai niitä saavutetaan parhaillaan.

## V Kannanotto

33. Komission esittämien väitteiden perusteella Ranskan tasavalta on laiminlyönyt

direktiivin 6 artiklan mukaiset velvoitteensa. On siten tarpeen määritellä yksityiskohtaisesti kyseiset velvoitteet, koska asianosaisilla on niiden tulkinnasta eri käsitys.

34. Yhteisöjen tuomioistuin on äskettäin määritellyt perusteellisesti nämä velvoitteet (asia komissio vastaan Espanja, tuomio 28.5.1998 [7] ja asia komissio vastaan Belgia, tuomio 21.1.1999). [8] Arvioin seuraavaksi näiden tuomioiden valossa, onko Ranskan tasavalta laiminlyönyt direktiivin 6 artiklan mukaiset velvoitteet kaksinkertaisesti eli onko kyseinen jäsenvaltio laiminlyönyt velvollisuuden laatia toimintaohjelmia toteuttaakseen direktiivin 6 artiklan ensimmäisen kohdan mukaiset tavoitteet (a) ja velvollisuuden ilmoittaa näistä toimintaohjelmista komissiolle saman artiklan toisen ja kolmannen kohdan mukaisesti (b).

a) *Velvollisuus laatia toimintaohjelmia*

35. Direktiivin 6 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden on laadittava toimintaohjelmia samassa kohdassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

36. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "direktiivin 6 artiklan sanamuodosta ja direktiivin yleisestä rakenteesta seuraa, että erityisjätteiden kuten paristojen ja akkujen aiheuttamat erilaiset ongelmat on ratkaistava täsmällisessä määräajassa. Tältä osin on korostettava, että vaikka direktiivin tavoitteita vastaavia joitakin tuloksia on saavutettu ennen toimintaohjelmien toteuttamiselle direktiivissä säädetyn määräajan päättymistä, tämä ei vapauta jäsenvaltiota velvollisuudesta laatia siltä edellytetyt toimintaohjelmat". [9]

37. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, etteivät jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet saa koostua "ainoastaan sar-

7 — Asia C-298/97 (Kok. 1998, s. I-3301).

8 — Asia C-347/97 (Kok. 1999, s. I-309). Kyseisestä direktiivistä ks. myös asia C-303/95, komissio v. Italia, tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3859) (direktiivin 91/157/ETY 11 artikla — jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönti, jota ei kiistetty); asia C-236/96, komissio v. Saksa, tuomio 13.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6397) ja edellä alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Ranska.

9 — Ks. edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 18 kohta. Kuten olen todennut kyseistä tuomiota koskevassa ratkaisuehdotuksessani (30 kohta), riidanalaisen direktiivin tavoitteena on muun muassa ympäristönsuojelu, kuten sen johdanto-osan perustelukappaleissa nimenomaisesti todetaan. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on samanaikaisesti toteutettava sekä lainsäädännöllisiä että konkreettisia toimenpiteitä; tavoitteen toteutuminen riippuu paljolti myös jäsenvaltioiden viranomaisten ja yhteisöjen toiminnan kattavasta suunnittelusta ympäristöön liittyvillä aloilla. Toisin sanoen direktiivin 6 artiklassa mainittua velvoitetta toteuttaa laajoja toimintaohjelmia annetun aikataulun mukaisesti ei voida noudattaa kansallisten viranomaisten yksittäisillä toimilla niillä aloilla, joiden pitäisi kuulua toimintaohjelmien piiriin. Ks. myös edellä alaviitteessä 7 mainittu asia komissio v. Espanja, tuomion 15 ja 16 kohta, sekä kyseistä tuomiota koskevan ratkaisuehdotukseni 11 kohta.

jasta oikeussääntöjä tai tapauskohtaisia toimia, jotka eivät ole muodostaneet sellaista toisiinsa yhteydessä olevien tavoitteiden järjestynyttä rakennetta, että nämä toimet olisivat katsottavissa tässä artiklassa tarkoitetuiksi toimintaohjelmiksi". [10]

38. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että kansallisten ohjelmien on sisällettävä nimenomaan 6 artiklan mukaisia "toimintaohjelman" erityispiirteitä. Ohjelmien yhteydessä on siten määrättävä "velvollisuudesta tarkastella niitä ja saattaa ne ajan tasalle säännöllisesti, vähintään joka neljäs vuosi", eli niiden on sisällettävä "täsmällinen aikataulu toimintaohjelmien muuttamisesta erityisesti teknisen kehityksen sekä talouden ja ympäristön tilan mukaan". [11]

39. Kuten olen jo todennut asiassa komissio vastaan Belgia (ks. edellä alaviite 8) antamassani ratkaisuehdotuksessa, sanojen "vähentäminen" ja "edistäminen" käytöstä 6 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäisessä, toisessa ja neljännessä luetelmakohdassa sekä siitä, että tässä artiklassa edellytetään nelivuotisten toimintaohjelmien seuraavan toinen toistaan, ilmenee, että mitään määrällistä rajaa ei ole asetettu direktiivin tavoitteiden lopulliselle saavuttamiselle. Päinvastoin, direktiivissä edellytetään dynaamisen menettelyn käyttämistä vaarallisten aineiden, erityisesti elohopean ja raskasmetallien, määrän vähentämiseksi ennen kuin ne voidaan kieltää lopullisesti. [12]

40. Nyt tarkasteltavassa asiassa on ilmeistä, ettei Ranskan tasavalta ole laatinut direktiivin 6 artiklassa säädettyjä toimintaohjelmia. Tällaisina ohjelmina ei voida pitää toimenpiteitä, jotka se on ilmoittanut toteuttaneensa. Ranskan tasavalta myöntää sitä paitsi itse nimenomaisesti, että sen toteuttamat toimenpiteet eivät ole muodollisesti toimintaohjelmia.

Itse asiassa useimmista toimista ei ole laadittu kvantitatiivisia tietoja tai aikataulua, vaikka nämä olisivat tarpeen, jotta toimia

10 — Ks. edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 23 kohta.

11 — Ks. edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 20 kohta.

12 — Ks. edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Belgia, ratkaisuehdotuksen 34 kohta.

voitaisiin pitää toimintaohjelmina.[13] Ranskan tasavalta sitä paitsi toteaa itsekin vastineessaan, että se on suorittanut perusteellisen tutkimuksen kerätäkseen täydentäviä tilastotietoja direktiivissä mainituista viidestä tavoitteesta kahden osalta. Tästä toteamuksesta voidaan päätellä, että kyse ei ole yleensä ollut sellaisista toimenpiteistä, jotka perustuisivat kvantitatiivisiin tietoihin ja joiden tuloksia seurattaisiin, valvottaisiin, tarkastettaisiin tai ajantasaistettaisiin tietyn aikataulun mukaisesti, kuten toimintaohjelman käsite edellyttäisi. On selvää, että nämä toimenpiteet eivät kokonaisuudessaan ole direktiivin erityissäännösten mukaisia ja ettei niistä ole laadittu täsmällistä aikataulua, kuten direktiivin 6 artiklassa edellytetään. Kyse ei siten ole toimintaohjelmista, jotka olisi tehty 18.3.1993 alkavaksi nelivuotisjaksoksi.

41. Ranskan hallitus viittaa toimenpiteisiin, jotka aiotaan toteuttaa tai joita valmistellaan parhaillaan. Viittauksella ei ole merkitystä nyt tarkasteltavan asian kannalta, paitsi siinä suhteessa, että viittauksessa myönnetään implisiittisesti, että tällaiset toimenpiteet olisivat tarpeen ja että ne puuttuvat tällä hetkellä. Yhteisöjen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteensa, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia.[14]

42. Vastaaja väittää kaikesta edellä esitetystä huolimatta, että direktiivin 6 artiklan laiminlyönti perustuu täysin muodollisiin seikkoihin, koska kyseisen säännöksen tavoitteet on sisällytetty eri toimenpiteisiin. Kuten edellä on todettu, yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että direktiivin 6 artiklassa mainitut tavoitteet voidaan saavuttaa vain kyseisessä artiklassa nimenomaan mainittujen toimintaohjelmien avulla.[15] Sisällöllisesti tarkasteltuinakaan toimenpiteet, jotka Ranskan tasavalta on ilmoittanut hyväksyneensä direktiivin mukaisten viiden tavoitteen toteuttamiseksi, eivät vaikuta sellaisilta, joiden avulla vaarallisten aineiden eli elohopean ja raskasmetallien määrää vähennettäisiin tehokkaasti ja systemaattisesti tai nämä aineet poistettaisiin kokonaan. Näiden toimenpiteiden avulla ei ainakaan ole kyetty poistamaan näitä aineita, mikä käy ilmi Ranskan hallituksen viittauksista toimenpiteisiin, jotka ovat ilmeisestikin edelleen tarpeen ja joita valmistellaan parhaillaan. Lisäksi se seikka, että direktiivin 6 artiklassa mainittuja erityistavoitteita ei ole vielä saavutettu, käy ilmi myös siitä, että huomautuksissaan Ranskan hallitus toisaalta jättää viittaamatta tavoitteiden saavuttamiseen ja toisaalta vaatii, että tiettyjen, erityisen tehokkaiksi osoittautuneiden toimenpiteiden katsotaan sisältävän riidanalaisessa artiklassa mainitut tavoitteet.

13 — Kvantitatiivisten tietojen ja aikataulun merkityksestä laaditun ohjelman asianmukaisuutta arvioitaessa ks. asia C-255/93, komissio vastaan Ranska, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4949, 20—27 kohta).

14 — Ks. samansuuntaisesti yhdistetyt asiat C-232/95 ja C-233/95, komissio v. Kreikka, tuomio 11.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3343, 38 kohta).

15 — Ks. edellä 36—38 kohta.

43. On myös huomattava, että jotkin toimenpiteet, joihin Ranskan hallitus viittaa perustellakseen väitettään, jonka mukaan se on jo toteuttanut 6 artiklassa mainitut tavoitteet, [16] ovat tiettyjä ammattialoja edustavien elinten toteuttamia, kuten Ranskan hallitus itsekin myöntää. [17] ADEME on kyllä osallistunut joidenkin toimenpiteiden toteuttamiseen, kuten Ranskan hallitus on todennut, mutta tästä huolimatta on selvää, ettei Ranskan tasavalta ole laatinut tarvittavia toimintaohjelmia sellaisten sitovien sisäisten säännösten nojalla, joiden avulla koordinoidaan kyseistä asiaa, kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään. [18] Direktiivin tavoitteiden mukaista ei ole sellaisen keskitetyn sääntelyn puuttuminen, jonka avulla voitaisiin huolehtia oikeudellisesti sitovalla tavalla kyseisten toimenpiteiden suunnittelemisesta direktiivin 6 artiklassa määriteltyjen erityisedellytysten mukaisesti. Direktiivissä sitä paitsi mainitaan nimenomaisesti, että jäsenvaltioilla on velvollisuus laatia toimintaohjelmia. Koska direktiivin johdanto-osan perustelukappaleissa todetaan, että on tarpeen lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä laatimalla toimintaohjelmia ja ilmoittamalla niistä komissiolle, on selvästikin poissuljettua, että kansalliset ohjelmat pilkottaisiin aloitteisiin ja toimenpiteisiin, joita erilaisin toimivaltuuksin varustetut julkiset elimet toteuttaisivat. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi todennut, että "jokainen jäsenvaltio voi noudattaa asianmukaiseksi katsomaansa sisäistä toimivallanjakoa ja panna direktiivin täytäntöön alue- tai paikallisviranomaisten toteuttamien toimenpiteiden avulla. Toimivallanjako ei kuitenkaan vapauta jäsenvaltioita velvollisuudesta varmistaa, että direktiivin säännökset otetaan täysin osaksi kansallista lainsäädäntöä". [19]

44. Vaikuttaa siltä, ettei Ranskan hallitus kiistä asiallisesti komission väitteitä. Se tyytyy painottamaan Ranskan alueella eri muodoissa tehtyjä aloitteita ja saavutettuja tuloksia direktiivin riidanalaisessa artiklassa mainittujen erityistavoitteiden saavuttamiseksi. Ranskan hallitus on siten täysin tietoinen siitä, että näiden aloitteiden ja pyrkimysten avulla ei ole säädetyssä määräajassa ja asianmukaisella tavalla täytetty kyseisen artiklan mukaisia velvoitteita.

45. Edellä esitetyt yleiset huomiot riittänevät osoittamaan, että Ranskan tasavalta ei ole täyttänyt direktiivin 6 artiklan mukaista velvoitettaan laatia toimintaohjelmia. Ei siten ole tarpeen tarkastella

16 — Ks. edellä 20 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

17 — Ks. vastineen 6 kohta.

18 — Ks. samansuuntaisesti asia 239/85, komissio v. Belgia, tuomio 2.12.1986 (Kok. 1986, s. 3645, 7 kohta).

19 — Ks. asia C-131/88, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-825, 71 kohta).

yksityiskohtaisesti ja erikseen näitä eri toimenpiteitä.[20] Vaikka eräät toimenpiteet ovat vaikuttaneet myönteisesti direktiivin yleisten tavoitteiden toteuttamisen kannalta, ne eivät kuulu direktiivin 6 artiklan mukaisen käsitteen 'toimintaohjelma' soveltamisalaan. Tällaisia toimenpiteitä hyväksymällä ei siten voida täyttää velvollisuutta laatia hyvissä ajoin direktiivin 6 artiklassa säädettyjen erityisedellytysten mukaisia toimintaohjelmia.

46. Toisin kuin vastaaja väittää, jäsenvaltioiden harkintavalta direktiivin voimaan saattamisessa käytettävien oikeudellisten keinojen yhteydessä ei vapauta niitä velvollisuudesta panna direktiivi asianmukaisesti täytäntöön, eikä tällä perusteella voida myöskään jättää noudattamatta erityisvelvoitteita kuten velvollisuutta hyväksyä riidanalaisen direktiivin 6 artiklassa säädettyjä toimintaohjelmia.

47. Ranskan hallituksen viittauksella asetukseen 97-1328, jolla direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja joka on hyväksytty vasta direktiivissä ja perustellussa lausunnossa asetettujen määräaikojen päättymisen jälkeen, ei ole merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa, joka koskee direktiivin 6 artiklan mukaista erityisvelvoitetta eikä direktiivin 11 artiklassa sää-

20 — Kutakin toimenpidekokonaisuutta voidaan tästä huolimatta arvioida erikseen:

1. Direktiivin 6 artiklassa ensimmäisenä mainittua tavoitetta koskevien toimenpiteiden osalta komissio toteaa ensinnäkin perustellusti, että vaikka otetaan huomioon seikat, jotka Ranskan hallitus on esittänyt vastineessaan, on todettava, että kyse ei ole direktiivin (riidanalaisessa) 6 artiklassa tarkoitetuista ohjelmista, jotka noudattaisivat artiklassa määriteltyä aikataulua. Toiseksi toteutetut toimenpiteet ovat kohdistuneet ainoastaan tiettyihin paristotyyppeihin, vaikka direktiivissä edellytetään myös akkuihin kohdistuvien toimenpiteiden hyväksymistä. Kolmanneksi pelkkä valmistajien pyyntö kieltää tiettyjen paristojen markkinoille pääsy ei ole edellä esitetyn kaltainen ohjelma. Neljänneksi edellä mainitun, tiettyjen lyijyparistojen käyttöiän pidentämiseen tähtäävän hankkeen, johon sovellettavista yksityiskohtaisista säännöistä ja aikataulusta ei ole tietoa, tarkoituksena vaikuttaa olevan käytettyjen paristojen jäämien vähentäminen, mikä ei ole direktiivin 6 artiklassa ensimmäisenä mainitun tavoitteen mukaista.

2. Direktiivin 6 artiklassa toisena mainitun tavoitteen osalta mainittu "kampanja" ei ole muodoltaan sellainen, että sitä voitaisiin pitää ohjelmana. Sen tavoitteena oleva raskasmetallipitoisuuden ilmoittaminen kuuluu direktiivin 4 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan, kuten komissio toteaa.

3. Direktiivin 6 artiklassa kolmantena mainittuun tavoitteeseen liittyvinä pidetyt toimenpiteet vaikuttavat olevan erillisiä ja yksittäisiä hankkeita, joista ei ole esitetty alustavia numerotietoja tai aikatauluja, mitä 'ohjelman' käsite edellyttää. Kuten komissio toteaa, paikallisyhteisöjen luoma erillinen keräysjärjestelmä kuuluu direktiivin 7 artiklan soveltamisalaan. Kyseisen artiklan mukaan "jäsenvaltioiden on huolehdittava, että erilliskeräyksen järjestäminen ja tarvittaessa panttijärjestelmän käyttöönotto toteutetaan tehokkaasti — — ".

4. Ranskan hallitus vetoaa työryhmiin osoittaakseen, että direktiivin 6 artiklassa neljäntenä mainittu tavoite on toteutunut. Komissio toteaa tässä yhteydessä perustellusti, että nämä ryhmät käsittelevät vain välillisesti ja osittain direktiivin tavoitteita ja että jälkimmäinen työryhmä perustettiin vasta neljä vuotta direktiivissä säädetyn määräajan päättymisen jälkeen. Lisäksi työryhmien toiminta käsittää vain pienen osan direktiivin 6 artiklassa neljäntenä mainitusta, tutkimusta koskevasta tavoitteesta. En myöskään katso, että kyseinen direktiivin tavoite olisi täysin toteutunut kannettavien akkujen keräyksestä ja hävittämisestä vastaavan elimen perustamisella, jonka vuonna 1992 toimintansa aloittanut työryhmä on saanut aikaan ja johon vastineessa viitataan.

5. Direktiivin 6 artiklassa viidentenä mainitun tavoitteen osalta on huomattava, että vaikka saavutettuja tuloksia pidetään myönteisinä, Ranskan hallituksen mainitsemista seikoista ei käy ilmi, että kyse olisi erityisohjelmiin kuuluvista koordinoiduista toimenpiteistä, kuten direktiivin 6 artiklassa edellytetään. Esimerkiksi mainitut rahallista tukea koskevat toimenpiteet eivät merkitse sitä, että olemassa olisi erillinen asianmukainen keräysohjelma. Ranskan hallitus mainitsee myös toimenpiteitä, jotka toteutetaan välittömästi, sekä tavoitteita, jotka saavutetaan tulevaisuudessa hyväksyttävien säännösten avulla, mutta se ei voi näin perustella sitä, että jo aikaisemmin edellytettyjä ohjelmia ei ole laadittu silloin, kun ne olisi pitänyt laatia.

dettyä yleistä täytäntöönpanovelvollisuutta.[21] Yhteisöjen tuomioistuin on sitä paitsi todennut, että "jäsenvaltio ei voi vedota siihen, että se ei ole toteuttanut direktiivin täytäntöönpanemiseksi tarpeellisia toimenpiteitä, vastustaakseen sitä, että yhteisöjen tuomioistuin tutkii tästä direktiivistä johtuvan erityisen velvoitteen noudattamatta jättämisen toteamista koskevan pyynnön".[22] Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, miksi se ei ole noudattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja.[23]

48. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole hyväksynyt direktiivissä tai perustellussa lausunnossa asetetussa määräajassa kaikkia kyseisen artiklan noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä. Komission kannetta on siten pidettävä perusteltuna.[24]

b) *Velvollisuus ilmoittaa toimintaohjelmista*

49. Direktiivin 6 artiklan toisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden piti ilmoittaa komissiolle viimeistään 17.9.1992 toimintaohjelmista, jotka ne olivat laatineet saman artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti 18.3.1993 alkavaksi nelivuotisjaksoksi. Muutetut ohjelmat oli annettava komissiolle tiedoksi hyvissä ajoin.

50. Nyt tarkasteltavassa asiassa on selvää, että Ranskan tasavalta ei ole ilmoittanut tarvittavista toimintaohjelmista komissiolle direktiivissä säädetyssä tai komission perustellussa lausunnossa asetetussa määräajassa.

Vastaaja ei ole kiistänyt komission toteamusta, jonka mukaan kaikista toimenpiteistä, joita Ranskan tasavalta on pitänyt merkityksellisinä direktiivin 6 artiklassa mainittujen tavoitteiden kannalta, on ilmoitettu komissiolle vasta vastineessa. Tätä aiemmin komissiolle on ilmoitettu ainoastaan ehdotuksesta direktiivin täytäntöönpanosta annettavaksi asetukseksi 97-1328 ja myöhemmin asetuksen lopullisesta versiosta. Asetus hyväksyttiin 30.12.1997 ja annettiin komissiolle tiedoksi 20.1.1998 eli asetettujen määräaikojen päättymisen jälkeen.

On myös huomattava, että Ranskan tasavalta myöntää itsekin laiminlyöneensä kyseisten toimintaohjelmien ilmoittamisen, kun se väittää, että direktiivin riidanalaisen artiklan mukaisten velvoitteiden laiminlyönti on pelkästään muodollinen ja koskee toimintaohjelmien julkaisematta jättämistä.

21 — Tästä velvollisuudesta ks. edellä 28 kohta ja alaviite 5.

22 — Ks. asia C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2189, 23 kohta).

23 — Ks. samansuuntaisesti asia C-8/97, komissio v. Kreikka, tuomio 19.2.1998 (Kok. 1998, s. I-823, 8 kohta) ja edellä alaviitteessä 7 mainittu asia komissio v. Espanja, tuomion 14 kohta.

24 — Ks. samansuuntaisesti asia C-294/96, komissio v. Belgia, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1781) ja edellä alaviitteessä 13 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomio 5.10.1994, tuomion 29 kohta.

51. Koska Ranskan hallitus ei ole laatinut toimintaohjelmaa, joka olisi voimassa vähintään neljän vuoden ajan, kuten direktiivin 6 artiklan kolmannessa kohdassa edellytetään, ja koska se ei ole antanut komissiolle hyvissä ajoin tiedoksi tällaisina ohjelmina pitämiään toimenpiteitä, myöskään muutettuja ja ajantasaistettuja toimintaohjelmia ei ole ilmoitettu eikä ole voitukaan ilmoittaa komissiolle 6 artiklan kolmannessa kohdassa edellytetyllä tavalla.

52. Edellä esitetyn perusteella Ranskan tasavalta on laiminlyönyt direktiivin 6 artiklan toisen ja kolmannen kohdan mukaisen velvollisuutensa ilmoittaa komissiolle kyseisistä toimintaohjelmista.

53. Tämä velvollisuus ei ole muodollinen vaan aineellinen, sillä se on jo sellaisenaan direktiivin 6 artiklan toisessa kohdassa nimenomaisesti asetettu erityisvelvoite, joka antaa komissiolle mahdollisuuden valvoa kansallisia toimenpiteitä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa komissio vastaan Belgia antamassaan tuomiossa, "on tärkeää, että tällä tavoin velvoitetut jäsenvaltiot toimittavat komissiolle tiedoksi ne toimenpiteet, jotka ne aikovat hyväksyä tai joihin aikovat ryhtyä asianomaisilla aloilla. Komissio nimittäin pystyy ainoastaan näiden määrällisten ja ajallisten täsmennysten perusteella tämän jälkeen arvioimaan, edistävätkö direktiivin soveltamiseksi suunnitellut toimenpiteet todellisuudessakin direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi tarkoitettujen toimintaohjelmien toteuttamista". [25]

54. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Ranskan tasavalta on laiminlyönyt direktiivin 6 artiklan mukaiset velvoitteensa jo pelkästään siitä syystä, että se on ilmoittanut liian myöhään hyväksymistään toimenpiteistä, minkä se on itsekin myöntänyt, ja varsinkin siksi, että se ei ole ilmoittanut komissiolle 6 artiklassa edellytetyistä toimintaohjelmista.

55. Kuten asiassa komissio vastaan Belgia 21.1.1999 annettua tuomiota koskevassa ratkaisuehdotuksessani todetaan (asiaan on viitattu edellä 8 kohdassa), direktiivin 6 artiklan yleisen rakenteen perusteella on katsottava, että tässä artiklassa asetetaan yhtenä kokonaisuutena pidettävä ehdoton toimintaohjelmien laatimis- ja ilmoittamisvelvollisuus. [26] Jos nyt tarkasteltavassa

25 — Ks. edellä alaviitteessä 8 mainittu asia C-347/97, tuomio 21.1.1999 (17 kohta). Kuten kyseistä tuomiota koskevassa ratkaisuehdotuksessani todetaan, ilmoittamatta jättämisellä on suoria ja vakavia vaikutuksia direktiivin 6 artiklasta ilmenevien aineellisten velvoitteiden tehokkaaseen toteuttamiseen. Kyseessä oleva direktiivi on säädetty perustamissopimuksen 100 a artiklan nojalla, eli se liittyy jäsenvaltioiden sellaisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseen, jotka koskevat sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa. Kuten direktiivin johdanto-osan perustelukappaleissa todetaan, lainsäädäntöjen lähentäminen on tarpeen, sillä "jäsenvaltioiden lakien ja hallinnollisten määräysten väliset eroavuudet voivat muodostua kaupan esteiksi ja vääristää kilpailua yhteisössä ja ne voivat siten suoraan vaikuttaa sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan". Kansallisten viranomaisten direktiivin sääntelemällä alalla toteuttamien toimintaohjelmien, toimenpiteiden ja muiden toimien valvonta on siten erityisen tärkeää. Valvonnan mahdollistamiseksi direktiivin 6 artiklan mukaisia toimintaohjelmia ei ole ainoastaan laadittava, vaan niistä on myös ilmoitettava komissiolle. Näin ollen direktiivin 6 artiklasta ilmeneviä konkreettisia velvoitteita ei voida katsoa noudatetun ennen kuin komissio on saanut niistä tiedon.

26 — Ks. kyseistä tuomiota koskevan ratkaisuehdotukseni 28 ja 46 kohta.

asiassa hyväksytään tämä tulkinta, jonka mukaan olemassa on yhtenä kokonaisuutena pidettävä tarvittavien toimenpiteiden laatimis- ja ilmoittamisvelvollisuus, ja yhteisöjen tuomioistuin tässä tilanteessa toteaa, että Ranskan tasavalta on laiminlyönyt velvollisuutensa ilmoittaa komissiolle hyväksymistään toimenpiteistä ja etenkin direktiivin 6 artiklassa edellytetyistä toimintaohjelmista, yhteisöjen tuomioistuin voi katsoa, että kyseistä artiklaa on laiminlyöty, ilman että sen tarvitsee varmistaa muun muassa, ovatko jäsenvaltion hyväksymät toimenpiteet muilta osin 6 artiklassa määriteltyjen edellytysten mukaisia.

## VI Ratkaisuehdotus

56. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista 18 päivänä maaliskuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/157/ETY 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan,

2) velvoittaa yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan nojalla Ranskan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.