FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

fremsat den 19. marts 1998 *

I — Indledning

Ved et søgsmål, indgivet i henhold til EF-traktatens artikel 169, har Kommissionen anlagt sag ved Domstolen med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 6 i Rådets direktiv 91/157/EØF af 18. marts 1991 om batterier og akkumulatorer, der indeholder farlige stoffer (EFT L 78, s. 38, herefter »direktivet«), da det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget og meddelt Kommissionen de programmer, som er foreskrevet i direktivets artikel 6.

II — Retsforskrifter

1. Direktivets artikel 6 bestemmer således:

»Ifølge direktivets artikel 6 skulle medlemsstaterne udarbejde programmer med henblik på følgende mål:

— mindskelse af tungmetalindholdet i batterier og akkumulatorer

— fremme af markedsføring af batterier og akkumulatorer, der indeholder mindre mængder af farlige stoffer, og/eller som indeholder mindre forurenende stoffer

— gradvis nedbringelse af mængden af brugte batterier og akkumulatorer, som henhører under bilag I, i husholdningsaffald

— fremme af forskning vedrørende nedbringelse af indholdet af farlige stoffer, anvendelse af mindre forurenende erstatningsstoffer i batterier og akkumulatorer samt vedrørende mulighederne for genanvendelse

— særskilt bortskaffelse af brugte batterier og akkumulatorer henhørende under bilag I.

Programmerne udarbejdes første gang for en periode på fire år, der begynder den 18. marts 1993. De meddeles Kommissionen senest den 17. september 1992.

Programmerne kontrolleres og ajourføres regelmæssigt og mindst hvert fjerde år under hensyntagen til den tekniske udvikling og de

* Originalsprog: græsk.

økonomiske og miljømæssige forhold. De ændrede programmer meddeles i god tid til Kommissionen.«

III — Faktiske omstændigheder

2. Da Kommissionen ikke havde modtaget meddelelse om de programmer, der er foreskrevet i direktivets artikel 6, og da den ikke rådede over andre oplysninger, hvoraf fremgik, at den sagsøgte medlemsstat havde efterkommet sin forpligtelse til at udarbejde disse programmer, opfordrede Kommissionen i overensstemmelse med proceduren i henhold til traktatens artikel 169 Kongeriget Spanien til at tilsende den sine bemærkninger om det foreholdte traktatbrud inden to måneder.

3. Den 6. marts 1996 tilsendte Kongeriget Spanien Kommissionen sine bemærkninger, hvoraf det for det første fremgik, at de spanske myndigheder havde påbegyndt udarbejdelsen af programmerne, og for det andet, at der allerede var iværksat foranstaltninger til indsamling, behandling og genanvendelse af batterier og akkumulatorer i medfør af de samarbejdsaftaler, som var indgået mellem staten og de selvstyrende regioner i Spanien. Kommissionen udbad sig en række supplerende oplysninger om disse foranstaltninger, men modtog ikke noget svar herpå.

4. Af denne grund tilsendte Kommissionen den 21. oktober 1996 Kongeriget Spanien en begrundet udtalelse, hvori den konkluderede, at Kongeriget Spanien havde tilsidesat sine forpligtelser efter direktivets artikel 6.

5. Den 20. januar 1997 meddelte de spanske myndigheder Kommissionen, at Miljøministeriet havde færdiggjort en plan for et nationalt program vedrørende blyaffald, inden for hvis rammer der var foretaget en udvikling og samordning af de foranstaltninger, som var iværksat af de selvstyrende regioner, der efter national ret er de kompetente myndigheder for bekæmpelse af forureningen; efter Kongeriget Spaniens opfattelse udgjorde disse foranstaltninger en korrekt gennemførelse af direktivet i national ret.

6. Da Kommissionen fandt, at de spanske myndigheder ikke havde efterkommet deres klare forpligtelse til at udarbejde og anvende de nævnte programmer inden for de fastsatte frister og til at give Kommissionen meddelelse herom, besluttede den at anlægge sag ved Domstolen.

IV — Parternes synspunkter

7. Kommissionen har under sagen gjort gældende, at det er vigtigt for opfyldelsen af visse formål, som direkte eller indirekte vedrører miljøbeskyttelsen, at der udarbejdes de programmer, som er foreskrevet i direktivets artikel 6. Af denne grund har fællesskabslovgiver udtrykkeligt pålagt medlemsstaterne at udarbejde disse programmer over en periode på fire år at regne fra den 18. marts 1993 og at give Kommissionen meddelelse herom

senest den 17. september 1992. Efter Kommissionens opfattelse er denne forpligtelse hvad angår det tilsigtede mål bindende for de medlemsstater, som den retter sig til i det omfang, den fremgår af et direktivs ordlyd, således som det er fastsat i EF-traktatens artikel 189. Som led i denne forpligtelse skal medlemsstaterne, herunder Kongeriget Spanien, træffe alle de generelle eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de ovenfor nævnte formål. Kommissionen har i den forbindelse henvist til Domstolens faste praksis, hvorefter de forpligtelser, der følger af direktiverne, skal gennemføres under overholdelsen af de fastsatte frister, hvorved medlemsstaterne ikke kan påberåbe sig særegne tekniske eller proceduremæssige forhold i forbindelse med gennemførelsen af direktivets bestemmelser i national ret. Som følge heraf har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås dels, at Kongeriget Spanien ikke har efterkommet sine forpligtelser efter direktiv 91/157, dels at det tilpligtes at betale sagens omkostninger.

8. Kongeriget Spanien har ikke bestridt, at det har undladt at give Kommissionen meddelelse om programmerne, således som Kommissionen har kritiseret det for. Det anfører imidlertid, at direktivet blev gennemført i national ret ved kongeligt dekret nr. 45/96, og at dekretets artikel 6 svarer til direktivets artikel 6, som pålægger de selvstyrende regioner at gennemføre de pågældende programmer. Videre anfører sagsøgte, at det i overensstemmelse med traktatens artikel 189 gradvis forsøger at nå det resultat, som er foreskrevet i direktivet. Det finder imidlertid, at dette resultat ikke kan nås alene ved at udarbejde programmer, hvis ikke disse følges op af konkrete foranstaltninger. Efter sagsøgtes opfattelse bør Domstolen således ved afgørelsen af, om en medlemsstat har opfyldt sine forpligtelser efter direktivets artikel 6 ikke nøjes med at tage i betragtning, om de programmer, som er foreskrevet i denne bestemmelse, er blevet udarbejdet og meddelt, men skal først og fremmest fastslå, om den pågældende medlemsstat har iværksat konkrete foranstaltninger, som gør det muligt at nå de mål, som er foreskrevet i programmerne.

9. Af denne grund finder Kongeriget Spanien, at det har opfyldt de i direktivets artikel 6 foreskrevne mål. Det nævner i den forbindelse en række konkrete foranstaltninger, som er truffet af regeringerne for de selvstyrende regioner i Spanien med henblik på at opfylde målene i direktivets artikel 6. Som eksempel nævner det Ley Básica de residuos (basislov om affald), dvs. den nationale lov om affald, Ley nr. 6/93 reguladora de los residuos de Cataluña (lov om administration af affald i Catalonien), som vedrører affald på området for den selvstyrende region Catalonien, og de aftaler, som er indgået mellem den selvstyrende forvaltning i Castillien-León og kommunerne inden for dette område med henblik på tilrettelæggelsen af indsamling, oplagring og behandling af brugte batterier og akkumulatorer. Endvidere nævner Kongeriget Spanien de tilsvarende programmer, som er iværksat i Catalonien, Aragonien og Galicien, de særlige undersøgelser, som er foretaget vedrørende behandlingen af brugte batterier og akkumulatorer, dekreterne fra regionen Valencia om tildeling af subventioner til sikring af en særskilt indsamling, oplagring og behandling af brugte batterier, og de aftaler, som er indgået mellem specialiserede virksomheder og offentlige myndigheder i Asturien, på Balearerne og i Rioja-området vedrørende behandlingen af det omhandlede specielle affald, hvortil kommer de offentlige oplysningskampagner, som er blevet gennemført i alle de selvstyrende regioner. Disse

foranstaltninger er ikke begrænset til distribution af særlige containere til indsamling af denne type affald, men vedrører også opførelsen af centre for genanvendelse eller oplagring, når en genanvendelse er udelukket. I betragtning af samtlige de nævnte forhold er sagsøgte af den opfattelse, at de mål, som er fastsat i direktivets artikel 6, er blevet gennemført ved de foranstaltninger, som er iværksat af de selvstyrende regioner. Sagsøgte har derfor nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen pålægges sagens omkostninger.

V — Gennemgang af sagen

10. Trods de argumenter, som Kongeriget Spanien har fremført over for Kommissionens klagepunkter, er jeg af den opfattelse, at Spanien ikke har efterkommet de særlige forpligtelser, der påhviler det efter direktivets artikel 6. Kongeriget Spanien har i øvrigt selv erkendt i sit indlæg til Domstolen, at det ikke ved udløbet af fristen herfor den 17. september 1992 havde forberedt eller offentliggjort nogen programmer med henblik på opfyldelsen af de særlige formål, som er nævnt i direktivets artikel 6, stk. 1. Dette er tilstrækkeligt til at fastslå, at denne direktivbestemmelse er tilsidesat og til at give sagsøgeren medhold i de af denne herom fremførte anbringender.

11. Jeg skal endvidere bemærke, at denne konklusion ikke ændres af de betragtninger, som sagsøgte har fremført, og hvorefter denne har efterkommet bestemmelserne i direktivets artikel 6 ved at iværksætte en række konkrete og specifikke foranstaltninger inden for sektoren for batterier og akkumulatorer. Jeg skal i den forbindelse minde om, at direktivets formål bl.a. er at beskytte miljøet, og at beskyttelsen af dette retsgode i sagens natur kræver, at der på én gang vedtages generelle retsforskrifter og praktiske foranstaltninger. Beskyttelsen er derfor i vidt betinget af, at der foretages en planlægning af den samlede virksomhed for de nationale og Fællesskabets offentlige institutioner inden for de sektorer, som har betydning for miljøet. Med andre ord kan det krav om en hensigtsmæssig planlægning ved udarbejdelsen af programmer, som er formålet med direktivets artikel 6, ikke, som hævdet af Kongeriget Spanien, tilgodeses ved en ad hoc-virksomhed fra de nationale myndigheders side inden for de sektorer, hvor der skulle foretages planlægning.

12. Desuden bør det nævnes, at direktivet blev vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 100 A og følgelig har til formål at gennemføre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes nationale lovgivninger for at undgå konkurrencefordrejninger og de virkninger, som disse kan have på det indre markeds funktion. Af denne grund må dels kontrollen med de nationale foranstaltninger, dels den øvrige virksomhed, som de nationale myndigheder udfører på det område, som er reguleret af direktivet, tillægges særlig stor betydning. Denne kontrol er praktisk gennemførlig, når programmerne i henhold til direktivets artikel 6 er udarbejdet og meddelt Kommissionen. Medlemsstaterne har derfor ikke opfyldt deres konkrete forpligtelser, så længe de ikke har givet Kommissionen meddelelse om de foranstaltninger, som er iværksat på nationalt plan.

13. I øvrigt giver direktivets systematik som helhed grund til at antage, at fællesskabslovgiver gradvis vil løse problemerne i forbindelse med særligt affald (affald såsom batterier og akkumulatorer) inden for rammerne af en konkret tidsplan. Fællesskabslovgiver har derfor foreskrevet, at der udarbejdes nationale programmer, som »kontrolleres og ajourføres regelmæssigt og mindst hvert fjerde år under hensyntagen til den tekniske udvikling og de økonomiske og miljømæssige forhold« [1]. Den omstændighed, at Kongeriget Spanien ikke har udarbejdet det første af disse programmer, som ifølge direktivet udtrykkeligt skulle vedrøre en periode på fire år, der begyndte den 18. marts 1993, og som skulle meddeles Kommissionen senest den 17. september 1992, forstyrrer fuldstændig Fællesskabets planlægning og udgør utvivlsomt en direkte tilsidesættelse af direktivet og de forpligtelser, som påhviler Kongeriget Spanien efter traktatens artikel 5 og 189.

14. Endelig skal jeg erindre om, at det er Domstolens faste praksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af traktaten og Fællesskabets direktiver, ikke overholdes [2]. Jeg skal tilføje, at en medlemsstat ikke kan opfylde sin forpligtelse til at udarbejde et helhedsprogram med henblik på virkeliggørelse af visse formål — således som det er fastsat i direktivets artikel 6 — med en række ufuldstændige praktiske foranstaltninger eller retsforskrifter.

VI — Forslag til afgørelse

15. Jeg skal følgelig foreslå Domstolen

— at fastslå, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser efter Rådets direktiv 91/157/EØF af 18. marts 1991 om batterier og akkumulatorer, der indeholder farlige stoffer, da det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget og meddelt Kommissionen de programmer, som er foreskrevet i direktivets artikel 6

— at pålægge Kongeriget Spanien at betale sagens omkostninger.

1 — Jf. direktivets artikel 6, sidste afsnit.

2 — Jf. dommen af 20.3.1997, sag C 294/96, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 1781; af 13.10.1993, sag C-378/92, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5095, og af 5.6.1997, sag C-107/96, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 3193. Jf. endvidere dom af 12.12.1996, sag C-297/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6739, og af samme dato i ovennævnte sag Kommissionen mod Spanien.