JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GEORGES COSMAS
19 päivänä maaliskuuta 1998 *

I Johdanto

Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla nostamassaan kanteessa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista 18 päivänä maaliskuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/157/ETY (EYVL L 78, s. 38) 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut tässä artiklassa tarkoitettuja toimintaohjelmia eikä se ole toimittanut niitä tiedoksi komissiolle säädetyssä määräajassa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

1. 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,

— 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

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

huomioon tekniikan kehitys sekä talouden ja ympäristön tila. Muutetut ohjelmat on toimitettava hyvissä ajoin komissiolle tiedoksi."

III Tosiseikat

2. Koska komissio ei ollut saanut tiedoksi direktiivin 6 artiklassa mainittuja toimintaohjelmia ja koska sillä ei ollut tiedossaan mitään muutakaan seikkaa, joka olisi osoittanut jäsenvaltion täyttäneen velvoitteensa ohjelmien laatimiseksi, komissio kehotti Espanjan kuningaskuntaa perustamissopimuksen 169 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti esittämään tätä rikkomista koskevat huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa.

3. Espanjan kuningaskunta esitti 6.3.1996 huomautuksensa, josta ilmenee ensinnäkin, että Espanjan viranomaiset olivat aloittaneet näiden toimintaohjelmien laatimisen ja toiseksi, että paristojen ja akkujen keräykseen, käsittelyyn ja uudelleenkäyttöön liittyviä toimia toteutettiin jo ohjelmia laadittaessa valtion ja autonomisten maakuntien välisten yhteistyösopimuksien nojalla. Komissio pyysi lisätietoja näistä toimista saamatta kuitenkaan vastausta.

4. Komissio osoitti 21.10.1996 Espanjan kuningaskunnalle perustellun lausunnon, jossa se totesi, että Espanjan kuningaskunta ei ollut noudattanut direktiivin 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

5. Espanjan viranomaiset ilmoittivat 20.1.1997 komissiolle, että ympäristöministeriö oli juuri laatinut esityksen kaupunkijätteitä koskevasta kansallisesta ohjelmasta, jonka yhteydessä kehitellään ja koordinoidaan autonomisten maakuntien, jotka ovat kansallisen oikeuden mukaan vastuussa saastumisen torjumisesta, aloittamia toimenpiteitä; Espanjan kuningaskunnan mukaan direktiivi on näiden toimenpiteiden avulla saatettu oikealla tavalla osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

6. Koska komissio katsoi, että Espanjan viranomaiset eivät olleet noudattaneet selkeää velvoitetta laatia ja ottaa käyttöön edellä mainitut ohjelmat tätä varten asetetussa määräajassa eivätkä ne olleet toimittaneet niitä komissiolle tiedoksi, se nosti kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa.

IV Asianosaisten näkökannat

7. Komissio korostaa direktiivin 6 artiklassa säädettyjen ohjelmien laatimisen tärkeyttä niihin tiettyihin päämääriin pyrkimiseksi, jotka liittyvät suoraan tai epäsuorasti ympäristön suojeluun. Tämän vuoksi yhteisön lainsäätäjä velvoitti jäsenvaltiot nimenomaisesti laatimaan nämä ohjelmat 18.3.1993 alkavalle nelivuotisjaksolle ja toimittamaan ne

komissiolle tiedoksi viimeistään 17.9.1992. Komission mukaan koska tämä velvoite johtuu direktiivin tekstistä, se velvoittaa EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan mukaan saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu; jäsenvaltioiden ja siten myös Espanjan kuningaskunnan on tämän velvoitteen mukaisesti ryhdyttävä kaikkiin yleisluontoisiin ja erityisiin toimiin yllämainittujen päämäärien toteutumisen varmistamiseksi. Komissio muistuttaa yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan direktiivit on pantava täytäntöön säädetyssä määräajassa, ilman että jäsenvaltiot voivat vedota niihin teknisiin tai menettelyllisiin erityispiirteisiin, jotka liittyvät direktiivin säännösten saattamiseen osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Komissio vaatii tämän vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 91/157/ETY mukaisia velvoitteitaan ja velvoittaa vastaajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

8. Espanjan kuningaskunta ei kiistä sitä komission esittämää seikkaa, että se ei ole toimittanut ohjelmia tiedoksi. Se väittää kuitenkin, että direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä kuninkaan asetuksella nro 45/96, jonka 6 §:ssä toistetaan direktiivin 6 artiklan säännökset ja jossa kyseisten ohjelmien toteuttaminen uskotaan autonomisille maakunnille. Vastaaja vakuuttaa lisäksi, että sen tarkoituksena on saavuttaa direktiivissä määritelty tavoite asteittain, perustamissopimuksen 189 artiklan säännösten mukaisesti. Se katsoo, että tavoitteeseen ei päästä pelkästään toimintaohjelmien laatimisella, elleivät ne sisällä konkreettisia käytännön toimia. Vastaajan mukaan yhteisöjen tuomioistuimen lausuessa siitä, missä määrin jäsenvaltio noudattaa direktiivin 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan, sen ei ole tyydyttävä tutkimaan vain sitä, onko tässä artiklassa tarkoitetut ohjelmat laadittu ja toimitettu tiedoksi, vaan se on ennen kaikkea määriteltävä, onko jäsenvaltio kehittänyt konkreettisia toimia toimintaohjelmissa esitettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi.

9. Espanjan kuningaskunta katsoo, että se on tältä osin saavuttanut direktiivin 6 artiklassa asetetut tavoitteet. Se luettelee tässä yhteydessä joukon autonomisten maakuntien johtamia konkreettisia toimia direktiivin 6 artiklassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Se viittaa esimerkkinä jätteitä koskevaan kansalliseen lakiin, *Ley Básica de Residuos*iin, *Ley nro 6/93 reguladora de los residuos de Cataluña*an, jossa säädetään samasta kysymyksestä Katalonian autonomisessa maakunnassa sekä Castilla-Leónin autonomisen maakunnan ja sen alueen kuntien väliseen sopimukseen käytettyjen paristojen ja akkujen keräyksestä, varastoinnista ja käsittelystä; vastaaja mainitsee vielä Kataloniassa, Aragoniassa ja Galiciassa käyttöön otetut vastaavat ohjelmat, erityistutkimukset paristojen ja akkujen käsittelystä, Valencian autonomisen maakunnan asetukset tukien myöntämisestä käytettyjen paristojen erillistä keräystä, varastointia ja käsittelyä varten ja vielä viranomaisten ja erikoistuneiden yritysten väliset, erityisjätteiden käsittelyä koskevat sopimuk-

set Asturiassa, Baleaareilla ja Riojan alueella sekä yleiset tiedotuskampanjat kaikissa autonomisissa maakunnissa. Nämä toimet eivät pelkästään rajoitu tämän tyyppisten jätteiden keräykseen tarkoitettujen erikoissäiliöiden jakeluun, vaan ne koskevat myös erityisten kierrätyskeskusten perustamista tai jätteiden varastointia silloin kuin kierrätys ei tule kysymykseen. Vastaaja katsoo kaikkien näiden seikkojen perusteella, että autonomisten maakuntien toimet ovat mahdollistaneet direktiivin 6 artiklassa säädettyjen tavoitteiden toteuttamisen. Vastaaja vaatii tämän perusteella, että kanne hylätään ja että kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V Kannetta koskeva näkökantani

10. Huolimatta Espanjan kuningaskunnan esittämistä perusteluista, jotka olivat komission väitteiden vastaisia, katson, että tämä valtio ei ole noudattanut sille direktiivin 6 artiklassa asetettuja erityisiä velvoitteita. Vastaaja myöntää yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissään huomautuksissa, ettei se ollut määräpäivään, eli 17.9.1992 mennessä valmistellut eikä julkaissut ohjelmia direktiivin 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa lueteltujen erityisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä toteamus on sinällään riittävä sen toteamiseksi, että tätä säännöstä on rikottu ja että kantajan väitteet ovat perusteltuja.

11. On lisäksi tarpeen korostaa, että tätä kantaa ei voida kumota sillä kysymyksenasettelulla, jonka vastaaja esitti vedoten siihen, että se oli noudattanut direktiivin 6 artiklan säännöksiä ottamalla käyttöön paristoja ja akkuja koskevia konkreettisia ja erityisiä toimia. On muistettava, että direktiivin tarkoituksena on muun muassa ympäristönsuojelu: tämän oikeushyvän suojeleminen edellyttää välttämättä rinnakkaisia lainsäädännöllisiä toimenpiteitä ja aineellisia toimia; ympäristönsuojelu riippuu suuressa määrin kansallisten ja yhteisön viranomaisten toiminnan kokonaissuunnittelusta ympäristön kannalta tärkeillä aloilla. Toisin sanottuna tarve riittävään suunnitteluun toimintaohjelmia laatimalla, mikä on direktiivin 6 artiklan tarkoitus, ei täyty kansallisten viranomaisten tilapäisillä toimilla niillä aloilla, joiden pitäisi olla suunnittelun kohteena, toisin kuin mitä Espanjan kuningaskunta väittää.

12. Lisäksi on myös huomattava, että direktiivi on annettu EY:n perustamissopimuksen 100 A artiklan nojalla ja sen tarkoituksena on siten kansallisten lainsäädäntöjen lähentäminen kilpailun vääristymien ja niiden vaikutusten välttämiseksi, jota vääristymisellä voisi olla sisämarkkinoiden toiminnalle. Tästä syystä on kiinnitettävä erityistä huomiota kansallisten toimien ja kansallisten viranomaisten muun toiminnan valvontaan direktiivissä säädetyllä alalla. Direktiivin 6 artiklassa tarkoitettujen ohjelmien laatiminen sekä niiden toimittaminen tiedoksi komissiolle saa aikaan sen, että tämä kontrolli on aineellisesti mahdollinen; siten jäsenvaltioiden konkreettisia velvollisuuksia ei voida katsoa täytetyiksi niin kauan kun kansallisen tason toimea ei ole annettu tiedoksi komissiolle.

13. Lisäksi direktiivin systematiikka saa ajattelemaan, että yhteisön lainsäätäjä on tarkoittanut ratkaista erityisjätteisiin (kuten sähköparistot ja akut) liittyvät ongelmat asteittain konkreettisesti määritellyssä aikataulussa. Tämän vuoksi on säädetty kansallisten ohjelmien laatimisesta, joita "on tarkasteltava ja ne on saatettava ajan tasalle säännöllisesti, vähintään joka neljäs vuosi, ottaen erityisesti huomioon tekniikan kehitys sekä talouden ja ympäristön tila". [1] Se, että Espanjan kuningaskunta ei ole laatinut näitä ensimmäisiä ohjelmia, joiden osalta direktiivissä säädetään nimenomaisesti, että ne koskevat 18.3.1993 alkavaa nelivuotisjaksoa ja että ne on toimitettava komissiolle tiedoksi viimeistään 17.9.1992, häiritsee pahoin suunnittelua yhteisön tasolla ja sisältää epäilemättä direktiivin ja perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklassa Espanjalle asetettujen velvoitteiden rikkomisen.

14. On myös muistettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi alueellaan noudatettuun käytäntöön tai sisäisen oikeusjärjestyksensä tilaan vetoamalla perustella sitä, miksi se ei ole noudattanut perustamissopimuksessa ja direktiiveissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja. [2] Lisään, että osittaiset aineelliset toimet tai hajanaiset säädökset eivät voi täyttää jäsenvaltiolle kuuluvaa velvollisuutta laatia kokonaisvaltainen ohjelma tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi direktiivin 6 artiklan mukaan.

VI Ratkaisuehdotus

15. Tämän vuoksi ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin:

— toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista 18 päivänä maaliskuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/157/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut direktiivin 6 artiklassa tarkoitettuja toimintaohjelmia eikä se ole toimittanut niitä tiedoksi komissiolle säädetyssä määräajassa;

— velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

1 — Direktiivin 6 artiklan viimeinen alakohta.

2 — Ks. asia C-294/96, komissio v. Belgia, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1781); asia C-378/92, komissio v. Espanja, tuomio 13.10.1993 (Kok. 1993, s. I-5095) ja asia C-107/96, komissio v. Espanja, tuomio 5.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3193). Ks. myös asia C-297/95, komissio v. Saksa, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6739) ja em. asia komissio v. Espanja.