FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

föredraget den 19 mars 1998 *

I — Inledning

Genom förevarande talan, som har väckts med stöd av artikel 169 i EG-fördraget, har kommissionen yrkat att domstolen skall fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6 i rådets direktiv 91/157/EEG av den 18 mars 1991 om batterier och ackumulatorer som innehåller vissa farliga ämnen (EGT L 78, s. 38; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 72) genom att inte utarbeta de program som avses i nämnda artikel och överlämna dem till kommissionen inom den i artikel 6 andra stycket föreskrivna fristen.

II — Tillämpliga bestämmelser

1. Artikel 6 i direktivet föreskriver följande:

"Medlemsstaterna skall upprätta program för att förverkliga följande målsättningar:

— En minskning av tungmetallinnehållet i batterier och ackumulatorer.

— Främjande av att sådana batterier och ackumulatorer släpps ut på marknaden som innehåller mindre mängder farliga ämnen eller ämnen som förorenar mindre.

— En gradvis minskning i hushållsavfall av sådana förbrukade batterier och ackumulatorer som avses i bilaga 1.

— Främjande av forskning i syfte att minska innehållet av farliga ämnen och att öka användningen av mindre förorenande ersättningsämnen i batterier och ackumulatorer, samt forskning om metoder för återvinning.

— Separat bortskaffande av sådana förbrukade batterier och ackumulatorer som avses i bilaga 1.

De första programmen skall avse en fyraårsperiod med början den 18 mars 1993. De skall överlämnas till kommissionen senast den 17 september 1992.

Programmen skall regelbundet och minst vart fjärde år ses över och aktualiseras, särskilt med hänsyn till tekniska framsteg,

* Originalspråk: grekiska.

ekonomiska förhållanden och miljösituationen. De ändrade programmen skall i god tid överlämnas till kommissionen."

III — Faktiska omständigheter

2. Eftersom medlemsstaten inte överlämnade de i artikel 6 avsedda programmen till kommissionen och denna inte förfogade över någon annan information som tydde på att Konungariket Spanien uppfyllt sin skyldighet att utarbeta dem, uppmanade kommissionen, i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 169 i fördraget, Konungariket Spanien att inkomma med ett yttrande inom två månader.

3. Konungariket Spanien inkom med yttrande den 6 mars 1996 av vilket det för det första framgår att de spanska myndigheterna hade börjat utarbeta dessa program och för det andra att åtgärder redan under utarbetandet av programmen hade börjat vidtas för att insamla, bearbeta och återvinna batterier och ackumulatorer inom ramen för samarbetsavtal mellan staten och de autonoma regionerna. Kommissionen begärde tilläggsuppgifter om ovannämnda nationella åtgärder men fick inte något svar.

4. Detta är anledningen till att kommissionen den 21 oktober 1996 riktade ett motiverat yttrande till Konungariket Spanien där den anförde att medlemsstaten hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6 i direktivet.

5. De spanska myndigheterna underrättade den 20 januari 1997 kommissionen om att miljöministeriet hade utarbetat ett nationellt åtgärdsprogram för hushållsavfall inom ramen för vilket de autonoma regionernas åtgärder skulle utvecklas och samordnas. Enligt nationell rätt är det de autonoma regionerna som är skyldiga att bekämpa föroreningar. Dessa åtgärder utgjorde enligt Spanien ett riktigt införlivande av direktivet med den nationella rättsordningen.

6. Eftersom kommissionen ansåg att de spanska myndigheterna inte hade följt sin klara skyldighet att inom den föreskrivna fristen utarbeta och tillämpa ovan avsedda program och överlämna dem till kommissionen, beslutade denna att väcka talan vid domstolen.

IV — Parternas synpunkter

7. Kommissionen har betonat betydelsen av att utarbeta de program som föreskrivs i artikel 6 i direktivet för att uppnå vissa syften som direkt eller indirekt hänger samman med miljöskyddet. Detta är anledningen till att gemenskapslagstiftaren uttryckligen har förelagt medlemsstaterna att utarbeta dessa program för en fyraårsperiod från och med

den 18 mars 1993 och att överlämna dem till kommissionen senast den 17 september 1992. Eftersom denna skyldighet framgår av lydelsen av ett direktiv är den enligt kommissionen bindande för de medlemsstater till vilka direktivet riktar sig, i enlighet med artikel 189 i fördraget. Medlemsstaterna, även Konungariket Spanien, skall inom ramen för denna skyldighet vidta alla sådana allmänna eller särskilda åtgärder som är ägnade att säkerställa förverkligandet av ovannämnda målsättning. Kommissionen har erinrat om domstolens fasta rättspraxis enligt vilken de skyldigheter som följer av ett direktiv skall uppfyllas inom de föreskrivna fristerna utan att möjligheter ges medlemsstaterna att åberopa sådana tekniska eller förfarandemässiga särdrag som införlivandet av direktivets bestämmelser med den nationella rättsordningen innefattar. Kommissionen har följaktligen yrkat att domstolen dels skall fastställa att Konungariket Spanien inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt direktiv 91/157/EEG, dels förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

8. Konungariket Spanien har inte bestridit att det inte har överlämnat programmen, vilket kommissionen har kritiserat det för. Medlemsstaten har emellertid hävdat att direktivet har införlivats med den nationella rättsordningen genom kungligt dekret nr 45/96, vars artikel 6 återger bestämmelserna i artikel 6 i direktivet och ger de autonoma regionerna i uppdrag att utarbeta programmen i fråga. Svaranden har dessutom försäkrat att den bemödar sig om att stegvis förverkliga det resultat som beskrivs i direktivet, i enlighet med bestämmelserna i artikel 189 i fördraget. Svaranden anser inte att dessa målsättningar kan uppnås endast genom att utarbeta program, om dessa program inte åtföljs av praktiska konkreta åtgärder. Enligt svaranden är det nämligen så, att domstolen, då den skall uttala sig om i vilken utsträckning en medlemsstat har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 6 i direktivet, inte skall nöja sig med att undersöka om de program som avses i denna artikel har utarbetats och överlämnats utan framför allt skall fastställa om den berörda medlemsstaten har utvecklat en konkret verksamhet som gör det möjligt att förverkliga de målsättningar som beskrivs i programmen.

9. Konungariket Spanien anser mot bakgrund av detta att det har förverkligat de resultat som det åläggs uppnå genom artikel 6 i direktivet. Medlemsstaten har i detta sammanhang räknat upp ett antal konkreta åtgärder som har vidtagits av de spanska autonoma regionernas regeringar för att förverkliga målsättningarna för artikel 6 i direktivet. Konungariket Spanien har som exempel hänvisat till Ley Básica de Residuos, den nationella avfallslagen, och lag nr 6/93, Ley reguladora de los Residuos de Cataluña, som reglerar samma fråga inom den autonoma regionen Kataloniens territorium, och till överenskommelserna mellan den autonoma förvaltningen i Kastilien-León och kommunerna i den regionen, för insamling, lagring och bearbetning av förbrukade batterier och ackumulatorer. Konungariket Spanien har vidare nämnt planerna för avfallshantering i Katalonien, Aragón och Galicien, de särskilda undersökningarna om förvaltning av förbrukade batterier och ackumulatorer, dekreten i regionen Valencia, som reglerar beviljande av bidrag för att säkerställa separat insamling, lagring och bearbetning av förbrukade batterier, och avslutningsvis de direkta avtalen med specialiserade företag i Asturien, på Balearerna och i regionen Rioja

samt de informationskampanjer för allmänheten som har genomförts i samtliga autonoma regioner. Dessa åtgärder är inte begränsade till att endast distribuera särskilda behållare för insamling av avfall av denna typ, utan syftar även till att uppföra återvinningscentraler eller lagerutrymmen när återvinning inte är möjlig. Svaranden anser mot bakgrund av samtliga dessa omständigheter att de autonoma regionernas åtgärder har gjort det möjligt att förverkliga de målsättningar som fastställs i artikel 6 i direktivet. Detta är anledningen till att svaranden har yrkat att talan skall ogillas och att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

V — Min uppfattning om talan

10. Oavsett Konungariket Spaniens argument mot kommissionens anmärkningar anser jag att denna medlemsstat inte har uppfyllt sina särskilda skyldigheter enligt artikel 6 i direktivet. Svaranden har för övrigt i sitt yttrande till domstolen medgett att den vid tidsgränsen den 17 september 1992 varken hade förberett eller offentliggjort något program för att förverkliga de särskilda målsättningar som föreskrivs i artikel 6 första stycket i direktivet. Detta konstaterande är i sig tillräckligt för att fastställa att denna bestämmelse har åsidosatts och att sökandens påståenden om detta skall anses välgrundade.

11. Det skall dessutom påpekas att denna åsikt inte kan kullkastas av all den problematik som svaranden har utvecklat då den har gjort gällande att den följt bestämmelserna i artikel 6 i direktivet genom att vidta ett antal konkreta och särskilda åtgärder inom sektorn för elektriska batterier och ackumulatorer. Låt mig erinra om att direktivet bland annat syftar till att skydda miljön. Detta skydd förutsätter nödvändigtvis att det samtidigt å ena sidan antas bestämmelser och å andra sidan vidtas konkreta åtgärder. Skyddet är således i stor utsträckning beroende av en lämplig planering av en övergripande verksamhet som skall genomföras av de nationella offentliga institutionerna och av gemenskapsinstitutionerna inom de sektorer som är av intresse vad gäller miljön. Med andra ord kan behovet av lämplig planering genom att utarbeta program — vilket är målsättningen med artikel 6 i direktivet —, i motsats till vad Konungariket Spanien har hävdat, inte i något fall vara uppfyllt genom de nationella myndigheternas ad hoc-verksamhet inom de sektorer som borde vara föremål för planering.

12. Det är dessutom av intresse att påpeka att direktivet har antagits med stöd av artikel 100a i EG-fördraget och att det följaktligen syftar till tillnärmning av nationell lagstiftning för att undvika snedvridning av konkurrensen och de verkningar som denna skulle kunna ha för den inre marknadens funktion. Av detta skäl skall särskild vikt fästas vid att kontrollera de nationella bestämmelserna och andra åtgärder som de nationella myndigheterna vidtar på det område som regleras av direktivet. Utarbetandet av de program som avses i artikel 6 i detta direktiv och deras överlämnande till kommissionen gör denna kontroll materiellt möjlig. Medlemsstaternas konkreta skyldigheter kan således inte anses uppfyllda när en åtgärd som vidtas på den nationella nivån inte har bringats till kommissionens kännedom.

13. Hela direktivets systematik för dessutom tankarna till att gemenskapslagstiftarens avsikt är att gradvis tackla problemet med särskilt avfall (såsom batterier och ackumulatorer) inom ramen för en konkret tidsplan. Det är därför gemenskapslagstiftaren har föreskrivit att det skall utarbetas nationella program som "... regelbundet och minst vart fjärde år [skall] ses över och aktualiseras, särskilt med hänsyn till tekniska framsteg, ekonomiska förhållanden och miljösituationen". [1] Att Konungariket Spanien inte har utarbetat det första av dessa program, som enligt direktivet uttryckligen skulle avse en fyraårsperiod från och med den 18 mars 1993, och som skulle överlämnas till kommissionen senast den 17 september 1992, stör fullständigt gemenskapsplaneringen och utgör utan tvivel ett direkt åsidosättande av direktivet och av de skyldigheter som Konungariket Spanien har i enlighet med artiklarna 5 och 189 i fördraget.

14. Jag skall avslutningsvis erinra om domstolens fasta rättspraxis enligt vilken en medlemsstat inte kan åberopa gällande praxis inom sitt territorium eller förhållanden i sin nationella rättsordning som grund för att inte iaktta skyldigheter och frister som föreskrivs i fördraget och i gemenskapsdirektiv. [2] Låt mig tillägga att partiella konkreta åtgärder eller ofullständiga regelverk inte kan uppfylla en medlemsstats skyldighet att utarbeta ett övergripande program för att uppnå vissa resultat, såsom föreskrivs i artikel 6 i direktivet.

VI — Förslag till avgörande

15. Av denna anledning föreslår jag att domstolen skall

— fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6 i rådets direktiv 91/157/EEG av den 18 mars 1991 om batterier och ackumulatorer som innehåller vissa farliga ämnen genom att inte inom den föreskrivna fristen ha upprättat och till kommissionen överlämnat de program som föreskrivs i denna artikel, och

— förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

1 — Sista stycket i artikel 6 i direktivet.

2 — Se dom av den 20 mars 1997 i mål C-294/96, kommissionen mot Belgien (REG 1997, s. I-1781), av den 13 oktober 1993 i mål C-378/92, kommissionen mot Spanien (REG 1993, s. I-5095), av den 5 juni 1997 i mål C-107/96, kommissionen mot Spanien (REG 1997, s. I-3193). Se även dom av den 12 december 1996 i mål C-297/95, kommissionen mot Tyskland (REG 1996, s. I-6739).