DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
21. januar 1999 *

I sag C-347/97,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Götz zur Hausen, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien ved konsulent Anni Snoecx, Juridisk Tjeneste, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Belgiens Ambassade, 4, rue des Girondins,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien 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), idet det ikke inden for den fastsatte frist har truffet og/eller givet underretning om alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne bestemmelse,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne P. Jann, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (refererende dommer) og D. A. O. Edward,

generaladvokat: G. Cosmas
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 2. juli 1998,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. september 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 6. oktober 1997 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien 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), idet det ikke inden for den fastsatte frist har truffet og/eller givet underretning om alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne bestemmelse.

2 Det bestemmes i direktivets artikel 1, at »formålet med dette direktiv er at gennemføre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om nyttiggørelse og kontrolleret bortskaffelse af brugte batterier og akkumulatorer, der indeholder farlige stoffer som anført i bilag I«.

3 Artikel 6 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne udarbejder 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 henhørende 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 økonomiske og miljømæssige forhold. De ændrede programmer meddeles i god tid til Kommissionen.«

4 Efter direktivets artikel 11, stk. 1, skulle medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet inden den 18. september 1992. De skulle straks underrette Kommissionen herom.

5 Da Kommissionen kun havde fået underretning om en række foranstaltninger, der var blevet truffet af regionen Flandern, hovedstadsregionen Bruxelles og regionen Vallonien, og havde konstateret, at den ikke havde fået underretning om foranstaltninger, der var truffet på føderalt plan med henblik på at udarbejde de i artikel 6 omhandlede programmer, gav den den 3. juli 1995 i overensstemmelse med proceduren i traktatens artikel 169 Kongeriget Belgien lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger til dette spørgsmål inden for en frist på to måneder. Denne åbningsskrivelse blev ikke besvaret.

6 Kommissionen fremsatte derfor den 27. december 1996 en begrundet udtalelse over for Kongeriget Belgien, hvori den fastslog, at Kongeriget Belgien havde tilsidesat sine forpligtelser efter direktivets artikel 6, og opfordrede det til at rette sig efter udtalelsen inden en frist på to måneder efter meddelelsen.

7 Den 24. februar og den 29. april 1997 fremsendte den belgiske regering besvarelser til Kommissionen, der var udarbejdet af henholdsvis hovedstadsregionen Bruxelles og regionen Vallonien, og hvori det nærmere blev anført, hvilke foranstaltninger disse regioner havde truffet, og hvilke resultater der var opnået.

8 Den 9. juli 1997 fremsendte Kongeriget Belgien til Kommissionen en kongelig anordning (»arrêté royal«) af 17. marts 1997 om batterier og akkumulatorer, der indeholder farlige stoffer. I anordningens artikel 3 bestemmes det, at den føderale miljøminister skal udarbejde programmer med henblik på at nå det første, andet og fjerde mål i direktivets artikel 6, stk. 1.

9 Da Kommissionen ikke havde modtaget andre oplysninger fra den belgiske regering, og da den var af den opfattelse, at der ikke var truffet alle de nødvendige foranstaltninger til at nå det første, andet og fjerde mål i direktivets artikel 6, stk. 1, besluttede den at anlægge denne sag.

10 I svarskriftet har Kongeriget Belgien for det første anført, at på det tidspunkt, hvor programmerne skulle udarbejdes for første gang, havde den føderale myndighed ikke kompetence til at udarbejde programmer på de af direktivet omfattede områder. Miljøbeskyttelse hørte som udgangspunkt under regionernes kompetence. Det var først ved reformen af institutionerne den 16. juli 1993, at den føderale myndighed klart fik kompetence med hensyn til produktstandarder og dermed med hensyn til bestemmelser vedrørende det første, andet og fjerde mål i direktivets artikel 6, stk. 1.

11 For det andet har den belgiske regering gjort gældende, at det kun var nødvendigt at udarbejde programmer i det omfang, direktivets mål ikke allerede var nået. Den føderale myndighed fandt imidlertid, at målene i direktivets artikel 6 var nået, og at

det ikke længere var nødvendigt at træffe yderligere foranstaltninger. Regeringen har endvidere anført, at formuleringen af artikel 3 i den kongelige anordning af 17. marts 1997 ikke kunne anses for at indebære en anerkendelse af, at der havde været tale om en undladelse fra det føderale ministeriums side, idet artiklen kun gentog ordlyden af direktivets artikel 6, stk. 1, første, andet og fjerde led.

12 For det tredje har den belgiske regering opregnet en række foranstaltninger, som er blevet truffet eller udviklet, og som skulle være tilstrækkelige til at nå det første, andet og fjerde mål i direktivets artikel 6, stk. 1. Regeringen har påberåbt sig en frivillig aftale, som i 1989 blev indgået med batteriproducenterne med henblik på at reducere indholdet af tungmetaller og navnlig kviksølv, og en række frivillige programmer, der er udarbejdet af de europæiske producenter med henblik på at opnå en reduktion af mængderne af farlige stoffer og fremme forskning i mindre forurenende erstatningsstoffer. I april 1990 blev der indgået en aftale med Fédération de l'électricité et de l'électronique (FEE) og Fabrimétal om at vedtage en kodeks af 1. januar 1988 med henblik på at reducere mængden af kviksølv i batterier, der sælges i Belgien.

13 Endelig har regeringen anført, at man ved lov af 16. juli 1993, som ændret ved lov af 7. marts 1996, på føderalt plan har indført en miljøafgift. Batterier og akkumulatorer er omfattet heraf, og der sondres mellem de forskellige typer batterier og akkumulatorer på grundlag af deres indhold. I forbindelse med denne lovgivning har producenterne og importørerne af batterier i august 1995 oprettet en sammenslutning, ASBL Bebat, der administrerer en fond finansieret af producenterne og importørerne, som skal forestå indsamling og genanvendelse af brugte batterier. ASBL Bebat indgik den 17. juni 1996 et aftalememorandum med de tre regioner. Regeringen har endvidere anført, at der hvert år uddeles et betydeligt beløb til forskning og udvikling.

14 I duplikken har den belgiske regering tillige gjort gældende, at begrebet »program« i direktivet ikke har et præcist og formelt retligt indhold. Alle sammenhængende

foranstaltninger, der har til formål at gennemføre de i direktivet fastsatte mål, uanset foranstaltningernes retlige karakter og form, må anses for at være et program, når det er tilstrækkeligt til at nå disse mål. Dette er tilfældet for aftaler med de forskellige grene af industrien. Regeringen hævder, at disse aftaler, for så vidt som de indeholder bestemmelse om forpligtelser både for den pågældende industrigren og de offentlige myndigheder og om handlinger til gennemførelse heraf, kan anses for at være programmer.

15 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af et direktiv, ikke overholdes (jf. bl.a. dom af 2.8.1993, sag C-303/92, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 4739, præmis 9, og af 28.5.1998, sag C-298/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 3301, præmis 14).

16 Endvidere pålægger direktivet i artikel 6 medlemsstaterne med henblik på at nå dets mål at udarbejde programmer og siden at kontrollere og ajourføre dem regelmæssigt.

17 Det er i den forbindelse væsentligt, at medlemsstaterne, der har en sådan forpligtelse, meddeler Kommissionen de handlinger, som de påtænker at træffe bestemmelse om og udføre inden for de berørte områder. Det er først efter en gennemgang af disse kvantitative og tidsmæssige præciseringer, at Kommissionen kan vurdere, om de påtænkte foranstaltninger i henhold til direktivet faktisk bidrager til at gennemføre programmerne, der skal virkeliggøre direktivets mål (jf. dom af 5.10.1994, sag C-255/93, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4949, præmis 25).

18 Det følger af ordlyden af artikel 6 og direktivets generelle opbygning, at de forskellige problemer i forbindelse med særligt affald som batterier og akkumulatorer skal løses inden for en præcis tidsplan. Det bemærkes, at selv om der i forhold til direktivets mål er opnået visse resultater inden udløbet af direktivets frist for gennemførelse af programmerne, fritager dette ikke en medlemsstat fra at udarbejde programmerne.

19 Det skal i denne sag blot konstateres, at Kongeriget Belgien ikke har udarbejdet programmer vedrørende det første, andet og fjerde mål i direktivets artikel 6, stk. 1.

20 For så vidt angår de aftaler, den belgiske regering har påberåbt sig, bemærkes, at i det omfang aftalerne ikke indebærer en forpligtelse til at kontrollere og ajourføre programmerne regelmæssigt og mindst hvert fjerde år og til at meddele dem til Kommissionen, er de ikke i overensstemmelse med direktivets artikel 6, for så vidt som de ikke indeholder en præcis tidsplan for kontrol af programmerne, navnlig på grundlag af den tekniske udvikling og de økonomiske og miljømæssige forhold.

21 Med hensyn til de foranstaltninger, der er truffet i forbindelse med miljøafgiftsordningen, bemærkes, at selv om disse økonomiske foranstaltninger eventuelt kan få positive konsekvenser for målene i direktivets artikel 6, er denne omstændighed ikke tilstrækkelig til, at de kan anses for at være programmer, der gør det muligt at nå disse mål.

22 Endvidere indebærer den omstændighed, at der på budgettet for ASBL Bebat afsættes betydelige beløb til forskning, ikke nødvendigvis, at der også er udarbejdet et forskningsprogram i overensstemmelse med det fjerde mål i direktivets artikel 6, stk. 1.

23 Det må herefter fastslås, at selv om den belgiske regering har truffet positive foranstaltninger i overensstemmelse med målene i direktivets artikel 6, stk. 1, udgør de kun en række regulerende indgreb eller enkeltstående handlinger, som ikke har en sådan karakter af planlægning og strukturering med henblik på at nå målene, at de kan anses for at være programmer i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 6.

24 Det må herefter fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser efter direktivets artikel 6, idet det ikke inden for den fastsatte frist har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne bestemmelse.

Sagens omkostninger

25 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Kongeriget Belgien har tabt sagen, bør det pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Kongeriget Belgien 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, idet det ikke inden for den fastsatte frist har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne bestemmelse.

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

Puissochet Jann Moitinho de Almeida

Gulmann Edward

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. januar 1999.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling