YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
21 päivänä tammikuuta 1999 *

Asiassa C-347/97,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Götz zur Hausen, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Belgian kuningaskunta, asiamiehenään ulkoasiain-, ulkomaankauppa- ja kehitysyhteistyöministeriön oikeudellisen osaston apulaisneuvonantaja Anni Snoecx, prosessiosoite Luxemburgissa Belgian suurlähetystö, 4 rue des Girondins,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Belgian 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 säädetyssä määräajassa tässä artiklassa tarkoitettuja toimintaohjelmia ja toissijaisesti koska se ei ole ilmoittanut näistä toimenpiteistä säädetyssä määräajassa komissiolle,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-P. Puissochet sekä tuomarit P. Jann, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (esittelevä tuomari) ja D. A. O. Edward,

julkisasiamies: G. Cosmas,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 2.7.1998 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 24.9.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 6.10.1997 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Belgian 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; jäljempänä direktiivi) 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa tässä artiklassa tarkoitettuja toimintaohjelmia ja toissijaisesti koska se ei ole ilmoittanut näistä toimenpiteistä säädetyssä määräajassa komissiolle.

2 Direktiivin 1 artiklassa säädetään, että "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,

— 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."

4 Direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava sen noudattamisen edellyttämät toimenpiteet 18.9.1992 mennessä. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

5 Koska komissiolle oli ilmoitettu ainoastaan joistakin Flanderin, Brysselin ja Vallonian hallintoalueiden toimenpiteistä ja koska komissio oli todennut, ettei sille ollut ilmoitettu direktiivin 6 artiklassa edellytettyjen toimintaohjelmien laatimisesta liittovaltion tasolla, se kehotti 3.7.1995 perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisessa järjestyksessä virallisella huomautuksella Belgian kuningaskuntaa esittämään huomautuksensa tästä aiheesta kahden kuukauden määräajassa. Tähän viralliseen huomautukseen ei vastattu.

6 Tämän vuoksi komissio lähetti 27.12.1996 Belgian kuningaskunnalle perustellun lausunnon, jossa todettiin, että tämä jäsenvaltio ei ollut noudattanut direktiivin 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan, ja kehotettiin tätä toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksiantamisesta.

7 Belgian hallitus toimitti komissiolle 24.2.1997 Brysselin hallintoalueen ja 29.4.1997 Vallonian hallintoalueen vastaukset, joissa täsmennettiin näiden hallintoalueiden toteuttamat toimenpiteet sekä näillä toimenpiteillä saavutetut tulokset.

8 Belgian kuningaskunta lähetti 9.7.1997 komissiolle vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista 17.3.1997 annetun kuninkaan päätöksen, jonka 3 §:ssä säädetään liittovaltion ympäristöasioista vastaavan ministeriön laativan toimintaohjelmat direktiivin 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa mainittujen ensimmäisen, toisen ja neljännen tavoitteen saavuttamiseksi.

9 Koska komissio ei ollut saanut Belgian hallitukselta mitään muita tietoja ja koska se katsoi, ettei asiassa ollut toteutettu kaikkia niitä toimenpiteitä, jotka olisivat olleet tarpeen direktiivin 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa mainittujen ensimmäisen, toisen ja neljännen tavoitteen saavuttamiseksi, komissio päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

10 Belgian kuningaskunta huomauttaa vastineessaan ensiksikin, että ensimmäisten toimintaohjelmien laadinta-ajankohtana liittohallitus ei ollut toimivaltainen valmistelemaan niitä direktiivissä tarkoitetuille aloille. Ympäristönsuojelu kuului lähtökohtaisesti hallintoalueiden toimivaltaan. Liittohallitus on vasta perustuslain 16.7.1993 toteutetulla uudistuksella selvästi tullut toimivaltaiseksi sääntelemään erilaisia tuotteita ja siten antamaan direktiivin 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa mainittuja ensimmäistä, toista ja neljättä tavoitetta koskevia säännöksiä.

11 Belgian hallitus väittää toiseksi, että toimintaohjelmien laatiminen on ollut välttämätöntä ainoastaan niiltä osin kuin direktiivin tavoitteita ei ollut vielä saavutettu. Liittohallitus onkin katsonut direktiivin 6 artiklan tavoitteet saavutetuiksi ja lisätoimenpiteet näissä oloissa siten tarpeettomiksi. Belgian hallitus lisää, että 17.3.1997

annetun kuninkaan päätöksen 3 §:n ei voida katsoa merkitsevän sitä, että liittohallitus myöntäisi laiminlyöneensä sille kuuluvia toimintavelvoitteita, koska tässä säännöksessä vain toistetaan direktiivin 6 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäisen, toisen ja neljännen luetelmakohdan sanamuoto.

12 Kolmanneksi Belgian hallitus luettelee joukon toimenpiteitä, joihin on ryhdytty tai joita kehitelty ja joiden on täytynyt olla riittäviä direktiivin 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa mainittujen ensimmäisen, toisen ja neljännen tavoitteen saavuttamiseksi. Se vetoaa paristojen valmistajien kanssa vuonna 1989 tehtyyn vapaaehtoiseen sopimukseen raskasmetalli- ja erityisesti elohopeapitoisuuksien vähentämiseksi sekä eurooppalaisten valmistajien vapaaehtoisiin toimintaohjelmiin vaarallisten aineiden määrien vähentämiseksi tai vähemmän saastuttavien korvaavien tuotteiden löytämiseksi. Huhtikuussa 1990 allekirjoitettiin Fédération de l'électricité et de l'électroniquen (FEE) ja Fabrimétalin kanssa sopimus 1.1.1988 hyväksyttyjen menettelyohjeiden noudattamisesta Belgiassa markkinoitavien kuivaparistojen elohopeamäärien vähentämiseksi.

13 Lopuksi Belgian hallitus täsmentää, että 16.7.1993 annetulla lailla, sellaisena kuin se on muutettuna 7.3.1996 annetulla lailla, on otettu liittovaltion tasolla käyttöön ympäristöverojärjestelmä. Se koskee myös paristoja ja akkuja; erilaisten paristo- ja akkutyyppien kohtelu on siinä eriytetty niiden koostumuksen mukaan. Paristojen tuottajat ja maahantuojat ovat tämän lainsäädännön edellyttämin tavoin perustaneet elokuussa 1995 ASBL Bebat'n hallinnoimaan niiden rahoittamaa rahastoa, jonka tarkoituksena on huolehtia käytettyjen paristojen keräyksestä ja kierrätyksestä. ASBL Bebat on tehnyt 17.6.1996 sopimuksen kolmen hallintoalueen kanssa. Belgian hallitus lisää, että jokaisena vuonna osoitetaan huomattava summa tutkimus- ja kehitystyöhön.

14 Vastauskirjelmässään Belgian hallitus lisäksi korostaa, että direktiivissä mainitulla "toimintaohjelmalla" ei ole nimenomaista ja täsmällistä oikeudellista merkityssisältöä. Kaikkia niitä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on direktiivissä vahvistet-

tujen tavoitteiden toteuttaminen, on niiden oikeudellisesta luonteesta ja muodosta riippumatta pidettävä toimintaohjelmana, koska näiden tavoitteiden saavuttaminen on riittävää. Alakohtaisissa sopimuksissa on kysymys tästä. Belgian hallitus vakuuttaa, että näitä sopimuksia, joilla säännellään sekä asianomaisen alan että julkisten viranomaisten sitoumuksia ja niiden täyttämiseksi tarpeellisia toimenpiteitä, on mahdollista pitää toimintaohjelmina.

15 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi vedota sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan perusteena sille, ettei se ole noudattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja (ks. mm. asia C-303/92, komissio v. Alankomaat, tuomio 2.8.1993, Kok. 1993, s. I-4739, 9 kohta ja asia C-298/97, komissio v. Espanja, tuomio 28.5.1998, Kok. 1998, s. I-3301, 14 kohta).

16 Direktiivin 6 artiklassa lisäksi säädetään, että jäsenvaltioiden on direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi laadittava toimintaohjelmia ja sen jälkeen tarkasteltava niitä sekä saatettava ne ajan tasalle säännöllisesti.

17 Tältä osin 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 (ks. asia C-255/93, komissio v. Ranska, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4949, 25 kohta).

18 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.

19 Nyt esillä olevassa asiassa on syytä todeta, että Belgian kuningaskunta ei ole laatinut direktiivin 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa mainittuihin ensimmäiseen, toiseen ja neljänteen tavoitteeseen liittyviä toimintaohjelmia.

20 Belgian hallituksen esiintuomien sopimusten suhteen on nimittäin syytä painottaa, että koska niissä ei ollut määräyksiä velvollisuudesta tarkastella niitä ja saattaa ne ajan tasalle säännöllisesti, vähintään joka neljäs vuosi, eikä velvollisuudesta toimittaa ne tiedoksi komissiolle, ne eivät vastanneet direktiivin 6 artiklan vaatimuksia siltä osin kuin niihin ei sisälly täsmällistä aikataulua toimintaohjelmien muuttamisesta erityisesti teknisen kehityksen sekä talouden ja ympäristön tilan mukaan.

21 Ympäristöverojärjestelmään liittyen toteutettujen toimenpiteiden suhteen on huomattava, että se seikka, että näillä taloudellisilla toimenpiteillä saattaa satunnaisesti olla direktiivin 6 artiklan tavoitteiden suhteen myönteisiä seurauksia, ei itsessään riitä perusteeksi sille, että nämä toimenpiteet olisivat katsottavissa näiden tavoitteiden saavuttamisen mahdollistaviksi toimintaohjelmiksi.

22 Se seikka, että ASBL Bebat'n talousarviossa on osoitettu merkittäviä määrärahoja tutkimustyöhön, ei sitä paitsi välttämättä tarkoita sitä, että myös olisi olemassa direktiivin 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa mainittua neljättä tavoitetta vastaava tutkimusohjelma.

23 Edellä esitetyillä perusteilla on todettava, että vaikka Belgian hallitus onkin ryhtynyt direktiivin 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa määritettyjen tavoitteiden suuntaisiin toimenpiteisiin, ne ovat koostuneet ainoastaan sarjasta oikeussääntöjä tai tapauskohtaisia toimia, jotka eivät ole muodostaneet sellaista toisiinsa yhteydessä olevien tavoitteiden järjestynyttä rakennetta, että nämä toimet olisivat katsottavissa tässä artiklassa tarkoitetuiksi toimintaohjelmiksi.

24 Tämän vuoksi on syytä todeta, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa tässä artiklassa tarkoitettuja toimintaohjelmia.

Oikeudenkäyntikulut

25 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Belgian kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Belgian kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista 18 päivänä maaliskuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/157/ETY 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa tässä artiklassa tarkoitettuja toimintaohjelmia.

2) Belgian kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Puissochet Jann Moitinho de Almeida

Gulmann Edward

Julistettiin Luxemburgissa 21 päivänä tammikuuta 1999.

R. Grass J.-P. Puissochet

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja