FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

fremsat den 24. september 1998 *

I — Indledning

1. Kommissionen har i henhold til EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at Domstolen fastslår, 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 [1] (herefter »direktivet«), idet det ikke inden for den fastsatte frist har truffet og/eller givet underretning om alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne bestemmelse.

II — De relevante retsregler

2. I direktivets artikel 1 bestemmes:

»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. I direktivets artikel 6 bestemmes:

»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

* Originalsprog: græsk.

1 — EFT L 78, s. 38.

— 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. Direktivets artikel 7 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne påser, at særskilt indsamling og i givet fald indførelse af et pantsystem tilrettelægges effektivt. For at tilskynde til genanvendelse kan medlemsstaterne desuden indføre foranstaltninger, f.eks. i form af økonomiske virkemidler. Disse foranstaltninger skal indføres efter høring af de berørte parter og baseres på rimelige miljømæssige og økonomiske kriterier og ikke give anledning til konkurrencefordrejning.

2. Når medlemsstaterne giver meddelelse om de i artikel 6 omhandlede programmer, underretter de ligeledes Kommissionen om de foranstaltninger, de har truffet i medfør af stk. 1.«

III — De faktiske omstændigheder

5. I medfør af nævnte direktiv er medlemsstaterne forpligtede til at udarbejde og underrette om de i direktivets artikel 6 nævnte programmer og de i artikel 7 nævnte foranstaltninger. Den 11. maj 1994 underrettede Kongeriget Belgien kun Kommissionen om visse foranstaltninger truffet af regionen Flandern, hovedstadsregionen Bruxelles og regionen Vallonien, med henblik på at efterkomme direktivet. Kommissionen fandt, at disse foranstaltninger var mangelfulde. Den konstaterede navnlig, at den ikke var blevet underrettet om programmer, som opfylder de i direktivets artikel 6 stillede krav, og om de i direktivets artikel 7, stk. 1, nævnte gennemførelsesforanstaltninger. På grundlag af de oplysninger, som Kommissionen rådede

over, var den af den opfattelse, at Kongeriget Belgien sandsynligvis havde tilsidesat de forpligtelser, som påhviler det i henhold til direktivets artikel 6 og artikel 7, stk. 2.

6. Kommissionen har derfor den 3. juli 1995 i overensstemmelse med proceduren i traktatens artikel 169 anmodet Kongeriget Belgien om at fremsætte sine bemærkninger til denne overtrædelse inden for en frist på to måneder.

7. Da Kongeriget Belgien ikke besvarede åbningsskrivelsen, fremsatte Kommissionen den 27. december 1996 over for denne medlemsstat en begrundet udtalelse, hvori den fastslog, at Belgien havde tilsidesat sin forpligtelser efter direktivets artikel 6 og artikel 7, stk. 2, ved kun at have fremsendt et ufuldstændigt program i henhold til direktivets artikel 6 og ikke at have oplyst om de foranstaltninger, som den skulle træffe i henhold til direktivets artikel 7. Kommissionen opfordrede det samtidigt til at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder efter forkyndelsen.

8. Den 24. februar 1997 fremsendte den belgiske regering til Kommissionen hovedstadsregionen Bruxelles' svar, hvori det anføres, at gennemførelsen af de i direktivets artikel 6, stk. 1, tredje og femte led, omhandlede målsætninger, henhører under denne regions kompetence. I svaret redegøres der ligeledes for resultaterne af de foranstaltninger, der er truffet angående en særskilt indsamling og genanvendelse af brugte batterier; den belgiske regering har ligeledes informeret Kommissionen om udarbejdelsen af et aftalememorandum mellem landets tre regioner og selskabet ASBL Bebat, som har indført en ordning med indsamling og genanvendelse af brugte batterier. Endelig oplyser hovedstadsregionen Bruxelles om det påtænkte indhold af et affaldsprojekt, som er under udarbejdelse.

9. Den 29. april 1997 sendte den belgiske regering Kommissionen svaret fra regionen Vallonien, hvori nævnes et arbejdsprogram for behandling af affald i form af brugte batterier og akkumulatorer. Dette program skal iværksættes ved vedtagelsen af den anden vallonske affaldsplan, som programmet skal være en del af.

10. Den 9. juli 1997 fremsendte Kongeriget Belgien til Kommissionen kongelig anordning af 17. marts 1997 om batterier og akkumulatorer, der indeholder farlige stoffer, hvis artikel 3 bestemmer, at den føderale miljøminister skal udarbejde programmer med henblik på at nå det første, andet og fjerde mål i artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/157.

11. På grundlag af de oplysninger Kommissionen havde til rådighed, nemlig at landets regionale myndigheder havde truffet foranstaltninger vedrørende tredje og femte mål i direktivets artikel 6, stk. 1, mens der fortsat

manglede at blive udarbejdet programmer på føderalt plan for så vidt angår første, andet og fjerde mål, konkluderede Kommissionen, at der ikke var truffet alle de krævede foranstaltninger i henhold til direktivets artikel 6. Derimod frafaldt Kommissionen — idet den fastslog, at de belgiske myndigheder havde fremsendt lovgivningen om miljøafgiftsordningen (som bl.a. omfattede batterier), skønt det ikke var sket i forbindelse med direktiv 91/157 — klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af direktivets artikel 7, stk. 2, og den forbeholder sig ret til at vende tilbage til dette punkt, såfremt andre foranstaltninger er blevet vedtaget uden at være meddelt.

12. Derfor besluttede Kommissionen den 6. oktober 1997 at anlægge den foreliggende sag under henvisning til, at Kongeriget Belgien ikke havde efterkommet den begrundede udtalelse af 27. december 1996.

13. Det skal præciseres, at Kommissionen den 26. november 1997 fra de belgiske myndigheder modtog visse oplysninger, som supplerede det af regeringen for den flamske region udarbejdede svar på Kommissionens begrundede udtalelse af 27. december 1996.

IV — Parternes synspunkter

14. Kommissionen baserer sit sagsanlæg på EF-traktatens artikel 189, stk. 3, og på samme traktats artikel 5, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne, som et direktiv rettes til, er forpligtet til at nå de deri tilsigtede mål inden for den fastsatte frist. Den henviser til Domstolens faste praksis, hvorefter en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af fællesskabsdirektiver, ikke overholdes.

15. Kommissionen anfører, at det ikke under den forudgående administrative procedure er blevet bestridt, og at det er ubestrideligt, at Kongeriget Belgien ikke har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at iværksætte de i direktivets artikel 6 fastsatte programmer. Den gør gældende, at de af regionerne trufne foranstaltninger var utilstrækkelige, eftersom de ikke angik det første, andet og fjerde mål i direktivets artikel 6, stk. 1, mens de supplerende foranstaltninger hvad angår disse mål burde have været truffet på føderalt plan, som det ligeledes fremgår af ordlyden af artikel 3 i kongelig anordning af 17. marts 1997.

16. Endvidere gør Kommissionen gældende, at inden udløbet af den i direktivets artikel 6, stk. 2, indeholdte frist, har Kongeriget Belgien aldrig anført, at målene i artikel 6 var nået, og at det ikke længere var nødvendigt

at udarbejde programmer for gennemførelsen af målene i første, andet og fjerde led i artikel 6, stk. 1. Den fremhæver ligeledes, at foranstaltningerne, som er udformet i almindelige vendinger i skrivelsen fra Kongeriget Belgien, ikke var blevet meddelt den før udløbet af fristen.

17. Kommissionen gør endvidere opmærksom på, at direktivets artikel 6 fastsætter, at programmerne udarbejdes for sammenhængende perioder på fire år inden for rammerne af en dynamisk fremgangsmåde med henblik på at opnå det bedst mulige resultat i forhold til den eksisterende situation, således at indholdet af kviksølv og tungmetaller i batterier og akkumulatorer helt forsvinder. Kommissionen mener ligeledes ikke, at de af Kongeriget Belgien anførte foranstaltninger opfylder disse krav. Kommissionen gør mere præcist gældende, at nedbringelsen af indholdet af kviksølv ikke er blandt kravene i direktivets artikel 6, men blandt kravene i artikel 3, stk. 1. Den fremhæver ligeledes, at i modsætning til den sagsøgte stats påstand, fastsætter første og andet led i artikel 6, stk. 1, ikke nogen grænse for indholdet af farlige stoffer, og at bestræbelserne på nationalt plan kan kun lykkes, såfremt disse stoffer definitivt afskaffes. Endelig bemærker Kommissionen, at miljøafgiftsordningen er den del af de krav, som er indeholdt i direktivets artikel 7, stk. 2, den ikke længere påstår er tilsidesat, og at foranstaltningerne til fremme af forskning, som Kongeriget Belgien påberåber sig, ikke var blevet meddelt den. Endvidere vedrører Bebat-ordningen, som det fremgår af artikel 3 i nævnte aftale, en selektiv indsamling og genanvendelse af akkumulatorer, og ikke første, andet og fjerde led i direktivets artikel 6, stk. 1.

18. I denne henseende gør Kommissionen gældende, at selv om der er opnået visse resultater før den i direktivet fastsatte dato for gennemførelsen af fortløbende programmer af fire års varighed, fritager det ikke en medlemsstat fra forpligtelsen til at udarbejde de fastsatte programmer. Under alle omstændigheder har Kongeriget Belgien på ingen måde underrettet Kommissionen om indholdet af noget program vedrørende første, andet og fjerde led i direktivets artikel 6, stk. 1, hverken inden for den i artikel 6, stk. 2, fastsatte frist eller inden for den af Kommissionen i dens begrundede udtalelse fastsatte frist, eller før indgivelsen af Kommissionens replik.

19. På baggrund heraf har Kommissionen nedlagt påstand om, at Domstolen for det første fastslår, at Kongeriget Belgien ikke har efterkommet artikel 6 i direktiv 91/157, idet det ikke har truffet og/eller givet underretning om alle de nødvendige foranstaltninger, og for det andet idømmer denne medlemsstat sagens omkostninger.

20. Kongeriget Belgien anfægter ikke den af Kommissionen påberåbte manglende meddelelse af programmerne. I sit svarskrift nævner det udtrykkeligt, at det ikke har underrettet Kommissionen om de aftaler, som var indgået på føderalt plan.

21. Kongeriget Belgien anfører imidlertid, at på det tidspunkt, hvor de i artikel 6 fastsatte programmer skulle udarbejdes for første gang for en fireårig periode, [2] havde den føderale myndighed ikke kompetence til at udarbejde dem. Miljøbeskyttelse hørte som udgangspunkt under regionernes kompetence. Det var først ved reformen af den 16. juli 1993, at den føderale myndighed fik kompetence til at træffe de foranstaltninger, der er fastsat ved direktivets artikel 6, stk. 1, første, andet og fjerde led.

22. Dernæst gør Kongeriget Belgien gældende, at det kun var nødvendigt at udarbejde de i artikel 6, stk. 1, omhandlede programmer i det omfang, direktivets mål ikke allerede var nået. Det fandt i denne henseende, at målene i artikel 6 i direktiv 91/157 var nået, og at det derfor ikke var nødvendigt at træffe yderligere foranstaltninger.

23. Mere præcist bekræfter den belgiske regering, at på tidspunktet for direktivets vedtagelse havde den allerede truffet adskillige foranstaltninger med henblik på at nå disse mål. Ifølge denne blev disse foranstaltninger suppleret af andre foranstaltninger, som blev truffet efter direktivets vedtagelse. Her henviser regeringen dels til de nævnte programmer udarbejdet af regionerne, dels til kongelig anordning af 17. marts 1997. Den mener, at denne kongelige anordning ikke udgør en simpel gennemførelse og implementering af direktivet og ikke svarer til en anerkendelse af, at programmerne ikke er blevet udarbejdet før denne dato, men at den stadfæster gældende forhold og opstiller de retlige rammer for den føderale regerings eventuelle fremtidige lovgivning på dette område. Endvidere gør Kongeriget Belgien rede for indholdet af de to aftaler, samtidig med at det indrømmer, at det først fremsendte teksten i svarskriftet. Helt præcist nævner det for det første aftalen af 1989 med batteriproducenter med henblik på at mindske indholdet af tungmetaller og navnlig kviksølv, i batterier, og for det andet programmerne udarbejdet af europæiske producenter med henblik på at nedbringe mængderne af farlige stoffer, og med henblik på at finde mindre forurenende substitutionsprodukter. Det tilføjer, at Federation de l'électricité et de l'électronique (FEE) og Fabrimétal har aftalt at vedtage en kodeks af 1. januar 1988 med henblik på at nedbringe mængden af kviksølv i batterier, der sælges i Belgien.

24. Den sagsøgte stat understreger ligeledes betydningen af ASBL Bebat, som blev oprettet i august 1995 i forbindelse med loven af 16. marts 1993, som ændret ved lov af 7. marts 1996 om indsamling og genanvendelse af batterier. ASBL Bebat indgik den 17. juni 1996 et aftalememorandum med de tre regioner, og denne sammenslutning søger at fremme forskning med henblik på at udvikle teknikker til indsamling af batterier. Endvidere fremhæver Kongeriget Belgien, at miljøafgiftsordningen ikke kun henhører under målene i direktivets artikel 7; den går i bredere forstand ud på at fremme markedsføringen af batterier og akkumulatorer, som indeholder mindre mængder farlige stoffer eller mindre forurenende stoffer, samt at

2 — Dvs. den 18.3.1993.

fremme forskning med henblik på at nedbringe mængden af farlige stoffer og erstatte disse med mindre forurenende stoffer.

25. Kongeriget Belgien gør gældende, at begrebet »program« i direktivets betydning ikke har noget præcist og formelt retligt indhold. Alle sammenhængende foranstaltninger, der har til formål at gennemføre de i direktivet fastsatte mål — uanset deres retlige karakter og form — må anses for at være et program i direktivets betydning. I denne henseende understreger Kongeriget Belgien, at de nævnte aftaler skal anses for programmer, der opfylder kravene i direktivets artikel 6, for det første fordi de henhører under de i artikel 6, stk. 1, første, andet og fjerde led, nævnte mål, og for det andet fordi de er baseret på en dynamisk fremgangsmåde med henblik på at mindske indholdet af farlige stoffer så effektivt som muligt i forhold til den nuværende situation. Endvidere fremhæver det, at direktivet ikke fastsætter præcise mål for mindskelse af indholdet af farlige eller forurenende stoffer og for fremme af markedsføringen af batterier og akkumulatorer, der indeholder mindre farlige eller forurenende stoffer; det kan således ikke afgøres, hvornår dette mål er opfyldt.

26. På baggrund af det foregående er Kongeriget Belgien af den opfattelse, at de i direktivets artikel 6 indeholdte mål er opfyldt, og at dets eneste tilsidesættelse består i, at det ikke har underrettet Kommissionen om de aftaler, som er indgået på føderalt plan, en tilsidesættelse, som Belgien finder er af ren formel karakter. Kongeriget Belgien har derfor nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

V — Min stillingtagen

27. Ifølge Kommissionen har Kongeriget Belgien tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 6 i direktiv 91/157. Det skal herefter præcist afgøres, hvad disse forpligtelser går ud på, eftersom parterne fortolker dem forskelligt. Opmærksomheden skal imidlertid henledes på, at Domstolen ikke før har haft lejlighed til at foretage en grundig analyse af direktivet [3].

28. Det synes hensigtsmæssigt indledningsvis at anføre, at rent metodisk kan bestemmelserne i direktivets artikel 6 fortolkes under to forskellige synsvinkler. Ifølge den første synsvinkel, som er baseret på denne artikels udtrykkelige indhold, er medlemsstaterne pålagt to forpligtelser: udarbejdelsen af programmer med henblik på at nå målene i artikel 6, stk. 1 (a), og meddelelsen af disse programmer til Kommissionen på grundlag af bestemmelserne i denne artikels stk. 2 og 3 (b). I henhold til den anden synsvinkel, hvor der anlægges en systematisk og

3 — Jf. dom af 11.7.1996, sag C-303/95, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3859 (om artikel 11 i direktiv 91/157 — ubestridt traktatbrud), af 13.11.1997, sag C-236/96, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6397, af 29.5.1997, forenede sager C-282/96 og C-283/96, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2929, og Domstolens kendelse af 30.3.1998, sag C-286/96, Kommissionen mod Italien, ikke trykt i Samling af Afgørelser.

teleologisk fortolkning af de pågældende bestemmelser, sondres der ikke mellem de to adskilte forpligtelser; der er derimod én enkelt forpligtelse til at udarbejde og meddele de nævnte programmer, hvilket bevirker, at det — såfremt det fastslås, at de nationale foranstaltninger er behæftet med mangler, hvad angår udarbejdelsen eller meddelelsen — umiddelbart kan fastslås, at medlemsstaten ikke har efterkommet samtlige de forpligtelser, som ifølge direktivets artikel 6 påhviler den (c). For at sikre en udtømmende analyse vil jeg undersøge de to synsvinkler, selv om de giver samme resultat.

a) Forpligtelsen til at udarbejde programmer

29. I henhold til artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/157 skal medlemsstaterne udarbejde programmer med henblik på at nå fem mål, der alle opregnes i dette afsnit.

30. Jeg er af den opfattelse, at forpligtelsen til at udarbejde programmer ikke kan gennemføres ved isolerede foranstaltninger eller særlige og præcise handlinger i batteri- og akkumulatorsektoren. Det skal bemærkes, at det omtvistede direktiv bl.a. har til hensigt at beskytte miljøet, således som det udtrykkeligt fremgår af dets betragtninger. Opfyldelsen af dette mål er nødvendigvis afhængig af en samtidig gennemførelse af for det første retsakter og for det andet faktiske handlinger; gennemførelsen afhænger ligeledes i vidt omfang af medlemsstaternes myndigheders og Fællesskabets samlede aktion i de sektorer, som har en miljømæssig interesse. Med andre ord kan nødvendigheden af en hensigtsmæssig planlægning af gennemførelse af det samlede antal programmer, som er omhandlet i direktivets artikel 6, ikke opfyldes gennem ad hoc-handlinger truffet af de nationale myndigheder i de sektorer, som skal være omfattet af planlægningen [4].

31. Kommissionens påstand, hvorefter en medlemsstat ikke fritages fra forpligtelsen til at udarbejde programmer, selv om visse resultater er nået ved de foranstaltninger, der er truffet til gennemførelsen af det første af en række fireårs programmer, som en medlemsstat har truffet på det i direktivets artikel 6, stk. 2, fastsatte tidspunkt, er således begrundet.

32. Men samtidig med, at Kongeriget Belgien erkender, at det ikke har udarbejdet egentlige programmer på føderalt plan med henblik på at nå første, andet og fjerde mål i artikel 6, stk. 1, gør det gældende, at de nævnte aftaler og trufne foranstaltninger har gjort det muligt fuldt ud at nå målene i direktivets artikel 6, og at de under alle omstændigheder kan anses for at være »programmer«. Eftersom direktivet ikke formelt

4 — Jf. dom af 28.5.1998, sag C-298/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 3301, samt mit forslag til afgørelse af 19.3.1998 i nævnte sag.

definerer begrebet »program«, er Kongeriget Belgien af den opfattelse, at alle sammenhængende foranstaltninger, der har til formål at gennemføre de i direktivet fastsatte mål, uanset disses retlige karakter og form, må anses for at være et program.

33. Uanset ovenstående er det under alle omstændigheder nødvendigt, at de trufne nationale foranstaltninger indeholder samtlige de elementer i »programmet«, som er nævnt i direktivets artikel 6 [5]. Som allerede nævnt har Domstolen endnu ikke haft lejlighed til at udtale sig om, hvad der skal forstås ved »program« i den i direktiv 91/157's artikel 6 omtalte betydning. Denne definition skal udledes af selve direktivets indhold. I denne henseende fastlægger artikel 6 i det nævnte direktiv indholdet af programmerne (ved de fem mål nævnt i denne artikels første afsnit) og deres tidsplan (ved andet og tredje afsnit i denne artikel).

34. Det følger af ordlyden af denne bestemmelse og direktivets generelle opbygning, at fællesskabslovgiver ønsker, at problemerne i forbindelse med særligt affald (som batterier og akkumulatorer) skal løses gradvist inden for en præcis tidsplan. Derfor fastsættes det, at der skal udarbejdes nationale programmer, som skal »... kontrolleres og ajourføres regelmæssigt og mindst hvert fjerde år under hensyntagen til den tekniske udvikling og de økonomiske og miljømæssige forhold« [6]. Som Kommissionen endvidere gør gældende, fremgår det af anvendelsen af udtrykkene »mindskelse« og »fremme«, i første, andet og fjerde led i artikel 6, stk. 1, og af den omstændighed, at denne artikel fastsætter successive programmer, som dækker fireårs perioder, at der ikke er fastsat nogen kvantitativ grænse for den endelige gennemførelse af direktivets konkrete mål. Derimod fastsætter direktivet en dynamisk fremgangsmåde for en fortsat mindskelse af farlige stoffer, dvs. kviksølv og tungmetaller, der leder frem til et totalt forbud mod disse.

35. Jeg vil nu gennemgå Kongeriget Belgiens påstande i lyset af kriterierne i direktivets artikel 6. Hvad angår de af den belgiske regering påberåbte aftaler, skal der gøres følgende bemærkninger:

— For det første er tidsplanen for deres vedtagelse ikke i overensstemmelse med direktivets artikel 6, for så vidt som de ikke indeholder bestemmelser om kontrol og regelmæssig ajourføring samt meddelelse til Kommissionen i henhold til artikel 6, stk. 2. Hverken adfærdskodeksen, indgået den 1. januar 1988 og gældende indtil den 31. december 1991,

5 — Med andre ord forholder det sig ikke sådan, at Kongeriget Belgien kun kan anses for at have tilsidesat sine forpligtelser efter direktivets artikel 6, såfremt de trufne foranstaltninger og indgåede aftaler ikke kan anses for at være »programmer« i direktivets artikel 6's forstand. I denne henseende skal der navnlig henvises til sagen Kommissionen mod Frankrig, som vedrører Den Franske Republiks manglende gennemførelse af artikel 3 i Rådets direktiv 85/399/EØF af 27.6.1985 om emballager til flydende levnedsmidler (EFT L 176, s. 18). Med henblik på at nå direktivets mål pålægger den nævnte artikel, at medlemsstaterne opstiller programmer mindst hvert fjerde år og første gang fra den 1.1.1987, og meddeler disse til Kommissionen før den nævnte dato. I den pågældende sag, som ikke adskiller sig væsentligt fra den foreliggende, fastslog Domstolen, at det med henblik på sagens afgørelse skulle undersøges, om de frivillige aftaler, som Den Franske Republik henviser til, har alle de træk, der kendetegner programmerne i artikel 3. Jf. dom af 5.10.1994, sag C-255/93, Sml. I, s. 4949, præmis 20.

6 — Sidste stykke i direktivets artikel 6.

eller aftalen om tilpasning af samme kodeks, undertegnet den 20. april 1990, indeholder andet og mere end en almindelig hensigtserklæring fra parterne om at ville undersøge, hvorledes mængderne af farlige stoffer kan nedbringes (kodeks efter 1990 og aftalen efter 1992) og fremme, at disse erstattes (senest i 1991). Det skal fremhæves, at artikel 3 i aftalen af 20. april 1990 bestemmer, at denne aftales første to bestemmelser »på ingen måde udelukker fremskyndelsen af programmet om mindskelse eller indførelse af mindre mængder kviksølv, hvor det rent teknisk er muligt«; i medfør af denne aftales indre logik er det fortsatte forsøg på at mindske indholdet af farlige stoffer til en bestemt procentsats således tænkt som en mulighed, der ikke kan udelukkes, mens denne mindskelse, for at opfylde kravene i direktivets artikel 6, skal være hovedmålet. De af den belgiske regering nævnte aftaler tager således ikke hensyn til direktivets specifikke bestemmelser og er under alle omstændigheder ikke i overensstemmelse med den logik og præcise tidsplan, som er pålagt efter fællesskabsplanlægningen [7].

— For det andet indeholder artikel 1 i aftalen af 20. april 1990 samt i øvrigt tillige artikel 1 i adfærdskodeksen af 1988 bestemmelser om mindskelsen af kviksølvindhold. Som allerede nævnt opregner artikel 2 i de to aftaler i meget generelle vendinger hensigten om fortsat at finde måder, hvorpå indholdet af farlige stoffer kan mindskes. Når det er sagt, og selv om artikel 5 og 6 i aftalen af 20. april 1990 handler om årlige oplysninger fra myndighederne hvad angår udviklingen og gennemførelsen af aftalens mål og om muligheden for enighed mellem parterne, når der er uenighed om, hvad der er blevet aftalt i adfærdskodeksen, er disse bestemmelser ikke i overensstemmelse med indholdet og dynamikken i programmerne i henhold til direktivets artikel 6, for så vidt som de ikke har til formål definitivt at fjerne de farlige stoffer.

36. Hvad angår indholdet af de foranstaltninger, som er truffet i forbindelse med miljøafgiftsordningen, er det klart, at der er tale om økonomiske foranstaltninger, som fastsat i direktivets artikel 7. Den omstændighed, at de tillige kan få positive følger — i større eller mindre grad — i henseende til de i direktivets artikel 6 indeholdte mål, således som den belgiske regering påstår, er naturligvis ikke tilstrækkeligt til, at de kan betragtes som programmer med henblik på at nå disse mål.

37. I så henseende er den omstændighed, at Bebat's budget fastsætter væsentlige bevillinger til forskning, ikke nødvendigvis ensbetydende med, at der er tale om et forskningsprogram i henhold til målene og især betingelserne i direktivets artikel 6.

7 — Hvad angår det forhold, at direktivets gennemførelsesforanstaltninger i den interne retsorden skal fastsætte og overholde den af direktivet fastsatte tidsplan, jf. den i fodnote 3 nævnte dom af 29.5.1997, Kommissionen mod Frankrig (præmis 24, 25 og 27).

38. Endelig kan artikel 3 i kongelig anordning af 17. marts 1997 ikke anses for en gennemførelse af direktivet. Det er korrekt, at den skitserer de retlige rammer, på grundlag af hvilke de kompetente organer derefter træffer gennemførelsesforanstaltninger vedrørende direktivets mål. Men at fastsætte disse rammer blot ved at gentage direktivteksten i en bestemmelse i den interne retsorden udgør ikke en fuldstændig gennemførelse af direktivets artikel 6 og kan ikke afhjælpe den omstændighed, at der ikke er blevet udarbejdet specifikke programmer i overensstemmelse med denne artikel [8].

39. Det fremgår af ovenstående, at Kongeriget Belgien ikke har opfyldt forpligtelsen til at udarbejde programmer efter artikel 6 i direktiv 91/157. Selv om det har truffet foranstaltninger, som har haft positive resultater i relation til at opfylde målene i direktivet, svarer disse foranstaltninger ikke til et »program« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i direktivets artikel 6; derfor kan vedtagelsen af disse foranstaltninger ikke opfylde forpligtelsen til at udarbejde programmer inden for de frister og på de særlige betingelser, som er fastsat i det pågældende direktivs artikel 6.

8 — I modsætning til hvad den belgiske regering indirekte påstår, er det ikke nødvendigt, at direktivets bestemmelser gengives ordret i udtrykkelige og særlige bestemmelser. Ifølge Domstolens praksis kan et generelt retligt grundlag udgøre en korrekt gennemførelse af direktivet, forudsat at dette grundlag effektivt sikrer en fuld gennemførelse af direktivet på en tilstrækkelig klar og præcis måde. Jf. dom af 28.2.1991, sag C-131/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 825, præmis 6, af 8.7.1987, sag 247/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3029, præmis 9, og af 8.7.1987, sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073, præmis 9.

40. Eftersom Kongeriget Belgien ikke inden for den i direktivet fastsatte frist — og i øvrigt heller ikke inden for den af Kommissionen i den begrundede udtalelse fastsatte frist — har gennemført artikel 6 i national ret, finder jeg, at der må gives Kommissionen medhold [9].

b) Forpligtelsen til at give meddelelse om programmerne

41. I henhold til artikel 6, stk. 2, i direktiv 91/157 skal medlemsstaterne senest den 17. september 1992 meddele Kommissionen de programmer, som er udarbejdet i henhold til stk. 1, for en periode på fire år, der begynder den 18. marts 1993; de skal derefter meddele samtlige ændrede programmer i god tid.

42. Derfor og subsidiært, ud over at Kongeriget Belgien ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at udarbejde programmer i henhold til artikel 6 i det pågældende direktiv, er det klart og ubestridt, at Kongeriget Belgien ikke har meddelt disse foranstaltninger inden for den i denne artikel fastsatte frist. De forskellige foranstaltninger truffet af de regionale myndigheder blev først meddelt den 11. maj 1994, mens, med undtagelse af svaret fra hovedstadsregionen

9 — Jf. f.eks. dom af 20.3.1997, sag C-294/96, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 1781, og den i fodnote 3 nævnte dom af 29.5.1997, Kommissionen mod Frankrig, præmis 29.

Bruxelles af 24. februar 1997, samtlige de øvrige meddelelser af foranstaltninger truffet af Kongeriget Belgien fandt sted efter udløbet af den frist, som Kommissionen havde fastsat i sin begrundede udtalelse af 27. december 1996.

43. Endvidere erkender den belgiske regering udtrykkeligt i duplikken, at den ikke inden for fristerne har meddelt Kommissionen de aftaler, som var indgået på føderalt plan, og som den påberåber sig til støtte for påstanden om, at den har nået de i direktivets artikel 6 fastsatte mål. Kommissionen fik kendskab til eksistensen og indholdet af disse aftaler ved de dokumenter, som den belgiske regering fremlagde for Domstolen under den skriftlige forhandling.

44. Endelig, eftersom Kongeriget Belgien ikke har sikret en opfølgning af programmerne, i det mindste hvert fjerde år, i henhold til direktivets artikel 6, stk. 3, eller i god tid meddelt de foranstaltninger, den påstår at have truffet i forhold til de fastsatte programmer, har det ikke meddelt — og kunne i øvrigt ikke have meddelt — de kontrollerede og ajourførte programmer i henhold til dette stykke.

45. Det følger således heraf, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sin meddelelsesforpligtelse efter andet og tredje stykke i artikel 6 i direktiv 91/157, og sagsøgerens påstande i denne henseende bør herefter anses for begrundede.

c) Udarbejdelsen og meddelelsen af programmer som en samlet forpligtelse

46. Selv om Kongeriget Belgien udtrykkeligt i duplikken erkender, at det ikke har meddelt Kommissionen de aftaler, som er indgået på føderalt plan, mener det, at denne tilsidesættelse er af ren formel karakter og som sådan ikke kan begrunde, at det domfældes. Dette synspunkt er efter min mening ikke korrekt. For det første udgør den, ubestridte, manglende meddelelse som sådan en tilsidesættelse af en specifik forpligtelse, som udtrykkeligt fremgår af direktivets artikel 6, stk. 2. For det andet har denne manglende meddelelse direkte og alvorlige følger for en effektiv gennemførelse af materielle forpligtelser efter direktivets artikel 6; jeg mener derfor, at denne artikels almindelige opbygning er udtryk for en samlet forpligtelse til at udarbejde og meddele de fastsatte programmer.

47. Det pågældende direktiv er vedtaget i henhold til EF-traktatens artikel 100 A, dvs. dets formål er en tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion. Mere præcist, som det fremgår af betragtningerne til direktivet, er tilnærmelsen

af love nødvendig, fordi såfremt de er af »forskelligartet indhold, vil der kunne opstå hindringer for samhandelen i Fællesskabet og konkurrencefordrejninger, og dette vil kunne få direkte virkninger for oprettelsen af det indre marked og dettes funktion«. Kontrollen af programmer, foranstaltninger og andre handlinger fra de nationale myndigheders side i den af direktivet regulerede sektor er således af stor betydning.

48. For at muliggøre denne kontrol, skal de programmer, som er omfattet af direktivets artikel 6, ikke alene være udarbejdet, men tillige være meddelt Kommissionen. Derfor kan de konkrete forpligtelser efter direktivets artikel 6 ikke anses for opfyldt, når medlemsstatens tiltag i denne henseende ikke er Kommissionen bekendt [10]. Medlemsstaternes forpligtelse til at meddele de udarbejdede programmer er ikke en formel forpligtelse, men en væsentlig forpligtelse, for så vidt den gør det muligt for Kommissionen at kontrollere nationale foranstaltninger.

49. På baggrund heraf har Kongeriget Belgien allerede ved den forsinkede eller manglende meddelelse, som det selv indrømmer, af de trufne foranstaltninger eller af de i artikel 6 fastsatte programmer tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 6 i direktiv 91/157.

50. Derfor bør samtlige sagsøgerens påstande tages til følge. Domstolen kan nå denne konklusion, uanset hvilken fortolkning den måtte anlægge af den omtvistede bestemmelse i direktivets artikel 6 [11].

51. Endelig skal jeg henvise til Domstolens faste praksis, hvorefter en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af traktaten, ikke overholdes [12]. Følgelig kan de regionale og føderale myndigheders påstande vedrørende fordelingen af kompetencen i relation til målene i direktivets artikel 6 på ingen måde begrunde deres tilsidesættelse af forpligtelsen til at udarbejde

10 — Jf. punkt 12 og 13 i mit forslag til afgørelse af 19.3.1998 til den i fodnote 4 nævnte sag Kommissionen mod Spanien.

11 — Hvis man imidlertid vælger den fortolkning, hvorefter der er tale om to særskilte forpligtelser, nemlig forpligtelsen til at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige for at efterkomme direktivets artikel 6, og forpligtelsen til at meddele disse, vil fastslåelsen af, at medlemsstaten har gjort sig skyld i en specifik tilsidesættelse ved ikke at meddele foranstaltningerne rettidig, ikke nødvendigvis være ensbetydende med, at den heller ikke har opfyldt forpligtelsen til at vedtage de pågældende foranstaltninger. Hvis man derimod vælger den anden fortolkning — som synes mere i overensstemmelse med den ufravigelighed, som karakteriserer den pågældende retsakt — dvs. at der kun er en forpligtelse til at udarbejde og meddele foranstaltningerne, er det ikke nødvendigt at undersøge, hvorvidt de af Kongeriget Belgien trufne foranstaltninger opfylder kravene i direktivets artikel 6, når Domstolen har fastslået, at forpligtelsen til at meddele foranstaltningerne er tilsidesat, en tilsidesættelse som Belgien i øvrigt selv har erkendt.

12 — Jf. blandt mange domme dommen af 20.3.1997, Kommissionen mod Belgien.

og meddele de i denne artikel omhandlede programmer. I denne henseende, og selv om de programmer, som burde have været udarbejdet, henhørte under regionernes kompetence, medfører den omstændighed, at regionerne ikke rettidigt har givet meddelelse herom, at den føderale stat, som således har tilsidesat sine forpligtelser, bliver ansvarlig [13].

VI — Forslag til afgørelse

52. Følgelig foreslår jeg Domstolen

1) at fastslå, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 6 i Rådets direktiv 91/157/EØF af 8. marts 1991 om batterier og akkumulatorer, der indeholder farlige stoffer

2) at dømme Kongeriget Belgien til at afholde sagens omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2.

13 — Jf. i denne henseende dom af 11.6.1991, sag C-290/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2851, og af 13.12.1991, sag C-33/90, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5987, præmis 24.