JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GEORGES COSMAS
24 päivänä syyskuuta 1998 *

I Johdanto

1. Komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, 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 [1] (jäljempänä direktiivi) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole direktiivin 6 artiklassa edellytetyllä tavalla toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä eikä ilmoittanut niistä komissiolle.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tällä 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,

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

1 — EYVL L 78, s. 38.

— 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 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että erilliskeräyksen järjestäminen ja tarvittaessa panttijärjestelmän käyttöönotto toteutetaan tehokkaasti. Lisäksi jäsenvaltiot voivat ottaa kierrätyksen edistämiseksi käyttöön esimerkiksi taloudellisia ohjauskeinoja. Näistä toimenpiteistä on ennen niiden toteuttamista neuvoteltava asianomaisten osapuolten kanssa, niille on oltava pätevät ekologiset ja taloudelliset perusteet ja niissä on vältettävä kilpailun vääristämistä.

2. Toimittaessaan 6 artiklassa tarkoitetut toimintaohjelmat tiedoksi jäsenvaltioiden on annettava komissiolle tieto 1 kohdan mukaisesti toteuttamistaan toimenpiteistä."

III Tosiseikat

5. Mainitun säädöksen toimeenpanemiseksi jäsenvaltioiden on laadittava direktiivin 6 artiklassa edellytettyjä toimintaohjelmia ja toteutettava 7 artiklan mukaisia toimenpiteitä sekä ilmoitettava niistä komissiolle. Direktiivin toimeenpanemiseksi Belgian kuningaskunta ilmoitti komissiolle 11.5.1994 ainoastaan joistakin Flanderin, Brysselin ja Vallonian hallintoalueiden toimenpiteistä. Komissio arvioi, että nämä toimenpiteet olivat puutteellisia ja riittämättömiä. Se totesi erityisesti, ettei sille ollut ilmoitettu direktiivin 6 artiklassa edellytetyistä toimintaohjelmista eikä 7 artiklan 1 kohdan mukaisista toimenpiteistä. Hallussaan olleiden tietojen perusteella

komissio arvioi, että Belgian kuningaskunta ei todennäköisesti ollut noudattanut direktiivin 6 artiklan ja 7 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

6. Tämän vuoksi komissio kehotti 3.7.1995 perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisessa järjestyksessä virallisella huomautuksella Belgian kuningaskuntaa esittämään huomautuksensa kyseisestä rikkomuksesta kahden kuukauden määräajassa.

7. Koska Belgian kuningaskunta ei vastannut viralliseen huomautukseen, komissio lähetti 27.12.1996 sille perustellun lausunnon, jossa todettiin, että tämä jäsenvaltio ei ollut noudattanut direktiivin 6 artiklan ja 7 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se oli ilmoittanut direktiivin 6 artiklan mukaisesta toimintaohjelmasta epätäydellisesti ja koska se ei ollut ilmoittanut lainkaan toimenpiteistä, joita sen olisi pitänyt toteuttaa direktiivin 7 artiklan perusteella. Komissio kehotti samalla Belgian kuningaskuntaa toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksiantamisesta.

8. Belgian hallitus toimitti komissiolle 24.2.1997 Brysselin hallintoalueen vastauksen, jossa todetaan, että direktiivin 6 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannessa ja viidennessä luetelmakohdassa mainittujen tavoitteiden toteuttaminen kuuluu tämän alueen toimivaltaan. Tässä vastauksessa todettiin myös käytettyjen paristojen erilliskeräystä ja kierrätystä koskevilla toimenpiteillä saavutetut tulokset. Belgian hallitus ilmoitti komissiolle myös maan kolmen hallintoalueen ja oikeudellisen henkilön ASBL Bebat'in välillä solmitusta sopimuksesta, jolla on perustettu käytettyjen paristojen keräys- ja kierrätysjärjestelmä. Lisäksi Brysselin hallintoalue antoi tietoja valmisteltavana olevan jätteitä koskevan suunnitelman tulevasta sisällöstä.

9. Belgian hallitus toimitti komissiolle 29.4.1997 Vallonian hallintoalueen vastauksen, jossa esitellään käytetyistä paristoista ja akuista koostuvan jätteen käsittelyä koskeva toimintaohjelma. Tämä ohjelma on tarkoitus toteuttaa osana toista Vallonian jätehuoltosuunnitelmaa.

10. Belgian kuningaskunta lähetti 9.7.1997 komissiolle vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista 17.3.1997 annetun kuninkaan päätöksen, jonka 3 pykälässä säädetään siitä, että liittovaltion ympäristöasioista vastaava ministeriö laatii toimintaohjelmat direktiivin 91/157/ETY 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa mainittujen ensimmäisen, toisen ja neljännen tavoitteen saavuttamiseksi.

11. Komission hallussa olleiden tietojen mukaan alueelliset viranomaiset olivat ryhtyneet direktiivin 6 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannen ja viidennen tavoitteen mukai-

siin toimenpiteisiin, kun taas liittovaltio ei ollut vielä laatinut ensimmäistä, toista ja neljättä tavoitetta koskevia toimintaohjelmia. Tämän vuoksi komissio katsoi, että kaikkia direktiivin 6 artiklassa edellytettyjä toimenpiteitä ei ollut toteutettu. Sen sijaan direktiivin 7 artiklan 2 kohtaa ei komission mielestä ollut rikottu, koska Belgian viranomaiset olivat ilmoittaneet, vaikkakin direktiivin 91/157/ETY soveltamisalan ulkopuolella, ympäristöverojärjestelmää koskevasta lainsäädännöstä, joka koski myös paristoja. Komissio varasi kuitenkin itselleen mahdollisuuden palata asiaan, jos muita toimenpiteitä toteutetaan ilmoittamatta niistä komissiolle.

12. Tämän vuoksi komissio päätti 6.10.1997 nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen arvioituaan, että Belgian kuningaskunta ei ollut toteuttanut 26.12.1996 annetun perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä.

13. Täsmennettäköön vielä, että Belgian viranomaiset ovat 26.11.1997 ilmoittaneet komissiolle eräistä seikoista, jotka täydentävät sitä vastausta, jonka Flanderin hallintoalue on antanut komission 26.12.1996 antaman perustellun lausunnon johdosta.

IV Asianosaisten väitteet

14. Komission kanteen perustana on perustamissopimuksen 189 artiklan kolmas kohta ja 5 artiklan ensimmäinen kohta, jonka mukaan jokaisen jäsenvaltion, jolle direktiivi on osoitettu, on saavutettava direktiivissä säädetyt tavoitteet siinä säädetyssä määräajassa. Komissio palauttaa mieliin vakiintuneen oikeuskäytännön, jonka mukaan jäsenvaltio ei voi vedota sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan perusteena sille, ettei se ole noudattanut yhteisön direktiivissä säädettyjä velvoitteita tai määräaikoja.

15. Komissio toteaa, että kannetta edeltäneen menettelyn aikana ei ollut erimielisyyttä siitä, että Belgian kuningaskunta ei ollut toteuttanut kaikkia toimenpiteitä, jotka olisivat olleet tarpeen direktiivin 6 artiklassa tarkoitettujen toimintaohjelmien laatimiseksi. Se katsoo, että hallintoalueiden toteuttamat toimenpiteet olivat riittämättömiä, koska ne eivät koskeneet 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa mainittuja ensimmäistä, toista ja neljättä tavoitetta, ja että näihin tavoitteisiin liittyviä täydentäviä toimenpiteitä olisi pitänyt toteuttaa liittovaltion tasolla, kuten myös 17.3.1997 annetun kuninkaan päätöksen 3 artiklasta ilmenee.

16. Kantaja huomauttaa lisäksi, että Belgian kuningaskunta ei ollut direktiivin 6 artiklan toisessa kohdassa säädetyssä määräajassa ilmoittanut, että 6 artiklassa mainitut tavoitteet on saavutettu ja että enää ei ole tarpeen

laatia toimintaohjelmia 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa mainittujen ensimmäisen, toisen ja neljännen tavoitteen saavuttamiseksi. Se korostaa myös, että sille ei ollut tuohon ajankohtaan mennessä ilmoitettu toimenpiteistä, joihin Belgian kuningaskunta yleisluonteisesti viittaa kirjeessään.

17. Komissio huomauttaa vielä, että direktiivin 6 artiklassa säädetään, että toimintaohjelmia on laadittava toisiaan seuraaviksi nelivuotisjaksoiksi noudattaen dynaamista menettelyä, jolla tavoitellaan parasta mahdollista lopputulosta kulloinkin vallitsevissa olosuhteissa, jotta paristojen ja akkujen elohopea- ja raskasmetallipitoisuudet voidaan poistaa. Se katsoo myös, että Belgian kuningaskunnan ilmoittamat toimenpiteet eivät täytä näitä vaatimuksia. Komission mielestä elohopeapitoisuuden vähentäminen ei nimittäin sisälly direktiivin 6 artiklassa mainittuihin tavoitteisiin, vaan 3 artiklan 1 kohdan tavoitteisiin. Komissio korostaa myös vastaajan näkemyksestä poiketen, että 6 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa ei määritellä vaarallisten aineiden sallittuja pitoisuuksia ja että kansallisia toimenpiteitä voidaan pitää menestyksellisinä vain, jos nämä aineet on poistettu täysin. Lopuksi se huomauttaa, että ympäristöverojärjestelmä kuuluu direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa mainittuihin velvoitteisiin, joita se ei katso laiminlyödyn, ja että sille ei ollut ilmoitettu Belgian kuningaskunnan mainitsemista toimenpiteistä tutkimuksen edistämiseksi. Komission mukaan lisäksi Bebat-järjestelmässä, sellaisena kuin se esitetään edellä mainitun sopimuksen 3 kohdassa, mainitaan akkujen valikoiva keräys ja kierrätys, muttei direktiivin 6 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäistä, toista ja neljättä luetelmakohtaa.

18. Tältä osin komissio katsoo, että vaikka joitakin tuloksia on saavutettu ennen nelivuotisjaksoiksi tehtävien toimintaohjelmien toteuttamiselle direktiivissä säädetyn määräajan päättymistä, tämä ei vapauta jäsenvaltiota velvollisuudesta laatia siltä edellytetyt toimintaohjelmat. Joka tapauksessa komission mukaan on niin, että Belgian kuningaskunta ei ole ilmoittanut sille minkään direktiivin 6 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäiseen, toiseen ja neljänteen luetelmakohtaan liittyvän ohjelman sisällöstä 6 artiklan toisessa kohdassa mainitussa määräajassa, komission perustellussa lausunnossaan asettamassa määräajassa tai edes ennen komission antamaa vastinetta.

19. Näistä syistä komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 91/157/ETY 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä ja/tai koska se ei ole ilmoittanut niistä komissiolle, ja toisaalta velvoittamaan tämän valtion korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20. Belgian kuningaskunta ei kiistä toimintaohjelmista ilmoittamisen laiminlyömistä, josta komissio sitä syyttää. Se toteaa vastauskirjelmässään nimenomaisesti, ettei se ole ilmoittanut komissiolle sopimuksista, joita se oli solminut liittovaltion tasolla.

21. Se huomauttaa kuitenkin, että silloin kun direktiivin 6 artiklassa mainitut ensimmäiset toimintaohjelmat olisi pitänyt laatia nelivuotisjaksoksi, [2] liittohallitus ei ollut toimivaltainen laatimaan niitä. Ympäristönsuojelu kuului lähtökohtaisesti hallintoalueiden toimivaltaan. Liittohallitus on vasta perustuslain 16.7.1993 toteutetulla uudistuksella saanut toimivallan toteuttaa direktiivin 6 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäisessä, toisessa ja neljännessä luetelmakohdassa mainittuja toimenpiteitä.

22. Toisaalta Belgian kuningaskunta väittää, että direktiivin 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa mainittujen toimintaohjelmien laatiminen on ollut välttämätöntä ainoastaan niiltä osin kuin direktiivin tavoitteita ei ollut vielä saavutettu. Tältä osin se katsoo noudattaneensa direktiivin 91/157/ETY 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan, ja lisätoimenpiteet ovat siten tarpeettomia.

23. Belgian hallitus väittää erityisesti, että ennen edellä mainitun direktiivin antamista se oli toteuttanut useita toimenpiteitä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Sen mukaan näitä toimenpiteitä on täydennetty direktiivin antamisen jälkeen toteutetuilla muilla toimenpiteillä. Tältä osin se viittaa edellä mainittuihin hallintoalueiden toimintaohjelmiin ja 17.3.1997 annettuun kuninkaan päätökseen. Sen mukaan kuninkaan päätös ei ole pelkkä direktiivin täytäntöönpanotoimi, eikä sitä ole tulkittava niin, että toimintaohjelmia ei olisi aikaisemmin laadittu, vaan sillä vahvistetaan olemassaolevat olosuhteet ja luodaan oikeudellinen kehys mahdollisia tulevia liittohallituksen tällä alalla antamia säännöksiä varten. Lisäksi Belgian hallitus mainitsee kaksi sopimusta, joiden sisällöstä se myöntää ilmoittaneensa ensimmäisen kerran vasta vastineessaan. Se vetoaa erityisesti paristojen valmistajien kanssa vuonna 1989 tehtyyn sopimukseen raskasmetalli- ja erityisesti elohopeapitoisuuksien vähentämisestä sekä eurooppalaisten valmistajien vapaaehtoisiin toimintaohjelmiin vaarallisten aineiden vähentämiseksi ja vähemmän saastuttavien korvaavien tuotteiden löytämiseksi. Se lisää vielä, että 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.

24. Vastaaja korostaa myös ASBL Bebat'n merkitystä; ASBL Bebat on perustettu elokuussa 1995 paristojen keräyksestä ja kierrätyksestä 16.3.1993 annetun lain perusteella, sellaisena kuin se on muutettuna 7.3.1996 annetulla lailla. Tämä oikeushenkilö on tehnyt 17.6.1996 sopimuksen Belgian kolmen hallintoalueen kanssa, ja se toteuttaa toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää paristojen keräysmenetelmien tutkimusta ja kehitystä. Lisäksi Belgian kuningaskunta korostaa, että ympäristöverojärjestelmä ei toteuta ainoastaan direktiivin 7 artiklassa mainittuja tavoitteita, vaan sen tavoitteena on myös saattaa markkinoille paristoja ja akkuja, joiden sisältämien vaarallisten aineiden määriä on vähennetty tai jotka sisältävät vähemmän saastuttavia aineita, sekä edistää tutkimusta

2 — Toisin sanoen 18.3.1993.

vaarallisten aineiden määrien vähentämiseksi ja niiden korvaamiseksi vähemmän saastuttavilla aineilla.

25. Belgian kuningaskunta toteaa, että direktiivissä mainitulla "toimintaohjelmalla" ei ole nimenomaista ja täsmällistä oikeudellista merkityssisältöä. Kaikkia niitä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on direktiivissä vahvistettujen tavoitteiden toteuttaminen, on niiden oikeudellisesta luonteesta ja muodosta riippumatta pidettävä direktiivissä tarkoitettuna toimintaohjelmana. Tältä osin Belgian kuningaskunta korostaa, että edellä mainittuja sopimuksia on pidettävä direktiivin 6 artiklan vaatimukset täyttävinä toimintaohjelmina, koska niillä toteutetaan direktiivin 6 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäisessä, toisessa ja neljännessä luetelmakohdassa mainittuja tavoitteita, ja toiseksi, koska ne noudattavat dynaamista menettelyä vaarallisten aineiden pitoisuuksien vähentämiseksi mahdollisimman tehokkaasti ottaen huomioon nykyiset olosuhteet. Lisäksi se korostaa, että direktiivissä ei määritellä lukumääräistä tavoitetta vaarallisten tai saastuttavien aineiden pitoisuuksien vähentämiselle eikä vähemmän vaarallisia tai saastuttavia aineita sisältävien paristojen ja akkujen markkinoille tuomisen edistämiselle, minkä vuoksi ei ole mahdollista määritellä hetkeä, jolloin tämä tavoite saavutetaan.

26. Belgian kuningaskunta katsoo kaikkien edellä mainittujen seikkojen perusteella, että direktiivin 6 artiklassa mainitut tavoitteet on saavutettu ja että se on laiminlyönyt ainoastaan velvollisuutensa ilmoittaa komissiolle liittovaltion tasolla tehdyistä sopimuksista, mikä sen mukaan on kuitenkin vain muodollinen laiminlyönti. Näin ollen se vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V Näkemykseni kanteesta

27. Komission nostaman kanteen mukaan Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 91/157/ETY 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan. Näiden velvoitteiden sisältö on syytä määritellä täsmällisesti, koska osapuolet tulkitsevat niitä eri tavalla. Mainittakoon kuitenkin, että yhteisöjen tuomioistuimella ei ole vielä tähän mennessä ollut tilaisuutta analysoida direktiiviä tarkemmin. [3]

28. On hyödyllistä todeta aluksi, että menettelyllisestä näkökulmasta katsoen direktiivin 6 artiklan säännöksiä voidaan tulkita kahdella tavalla. Ensimmäisen, artiklan sanamuotoon perustuvan tulkintamenetelmän perusteella jäsenvaltioille asetetaan kaksi velvoitetta: a) toimintaohjelmien laatiminen 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja b) näistä ohjelmista ilmoittaminen komissiolle tämän artiklan toisen ja

3 — Ks. asia C-303/95, komissio v. Italia, tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3859) (direktiivin 91/157/ETY 11 artikla — jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, jota ei riitautettu); asia C-236/96, komissio v. Saksa, tuomio 13.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6397); yhdistetyt asiat C-282/96 ja C-283/96, komissio v. Ranska, tuomio 29.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2929) ja asia C-286/96, komissio v. Italia, määräys 30.3.1998.

kolmannen kohdan mukaisesti. Toisen, systemaattista ja teleologista tulkintamenetelmää soveltavan lähestymistavan mukaan näitä kahta velvoitetta ei pidä erottaa toisistaan, vaan kyseessä on itse asiassa yksi ainoa edellä mainittujen toimintaohjelmien laatimis- ja ilmoittamisvelvoite, mikä tarkoittaa sitä, että kansallisten laatimis- ja ilmoittamistoimenpiteiden osoittautuessa puutteellisiksi on automaattisesti todettava, että jäsenvaltio ei ole noudattanut kaikkia direktiivin 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan c). Jotta asia tutkittaisiin tyhjentävästi, tarkastelen molempia tulkintamalleja, vaikka ne johtavatkin samaan lopputulokseen.

a) Velvollisuus laatia toimintaohjelmia

29. Direktiivin 91/157/ETY 6 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden on laadittava toimintaohjelmia viiden kyseisessä kohdassa mainitun tavoitteen saavuttamiseksi.

30. Mielestäni toimintaohjelmien laatimisvelvollisuutta ei voida missään tapauksessa noudattaa toteuttamalla paristoja ja akkuja koskevia erillisiä toimenpiteitä tai erityissääntelyä. On huomautettava, että kyseisen direktiivin tavoitteena on muun muassa ympäristönsuojelu, kuten sen johdanto-osan perustelukappaleissa nimenomaisesti todetaan. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on samanaikaisesti toteutettava sekä lainsäädännöllisiä että konkreettisia toimenpiteitä; tavoitteen toteutuminen riippuu paljolti myös jäsenvaltioiden viranomaisten ja yhteisöjen toiminnan kattavasta suunnittelusta ympäristöön liittyvillä aloilla. Toisin sanoen direktiivin 6 artiklassa mainittua velvoitetta toteuttaa laajoja toimintaohjelmia annetun aikataulun mukaisesti ei voida noudattaa kansallisten viranomaisten yksittäisillä toimilla niillä aloilla, joiden pitäisi kuulua toimintaohjelmien piiriin. [4]

31. Komission väite siitä, että vaikka joitakin tuloksia on saavutettu ennen direktiivin 6 artiklan toisessa kohdassa säädetyn määräajan päättymistä toteuttamalla toimenpiteitä ensimmäisen nelivuotisjaksoksi tehdyn toimintaohjelman täytäntöönpanemiseksi, tämä ei vapauta jäsenvaltiota velvollisuudesta laatia toimintaohjelmia, on siten perusteltu.

32. Vaikka Belgian kuningaskunta myöntää laiminlyöneensä suppeassa merkityksessä ymmärrettyjen toimintaohjelmien laatimisen liittovaltion tasolla 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi, se esittää kuitenkin, että mainitsemiensa sopimusten ja toimenpiteiden avulla se on saavuttanut kaikki direktiivin 6 artiklassa mainitut tavoitteet, ja että niitä on joka tapauksessa pidettävä "toimintaohjelmina". Koska direktiivissä ei määritellä muodollisesti "toimintaohjelman" merkityssisältöä, Belgian kuningaskunta katsoo, että kaikkia niitä toi-

4 — Ks. asia C-298/97, komissio v. Espanja, tuomio 28.5.1998 (Kok. 1998, s. I-3301) ja tässä asiassa 19.3.1998 antamani ratkaisuehdotus.

menpiteitä, joiden tarkoituksena on direktiivissä vahvistettujen tavoitteiden toteuttaminen, on niiden oikeudellisesta luonteesta ja muodosta riippumatta pidettävä toimintaohjelmana.

33. Edellä esitetystä täysin riippumatta kansallisten toimenpiteiden on aina täytettävä kaikki direktiivin 6 artiklassa mainitut "toimintaohjelman" tunnusmerkit. [5] Kuten olen jo todennut, yhteisöjen tuomioistuin ei ole vielä tulkinnut, mitä direktiivin 91/157/ETY 6 artiklassa mainitulla "toimintaohjelmalla" tarkoitetaan. Tämä määritelmä on muotoiltava käyttäen direktiivin sisältämiä elementejä. Tältä osin kyseisen direktiivin 6 artiklassa määritellään toimintaohjelmien sisältö (tämän artiklan ensimmäisessä kohdassa mainitun viiden tavoitteen muodossa) ja niiden aikataulu (artiklan toinen ja kolmas kohta).

34. Tämän säännöksen sanamuodosta ja direktiivin yleisestä rakenteesta voidaan päätellä yhteisöjen lainsäätäjän toivovan, että erityisiin jätelajeihin (kuten paristoihin ja akkuihin) liittyvät ongelmat ratkaistaisiin asteittain täsmällisen aikataulun mukaisesti. Tästä syystä se vaatii laatimaan kansallisia toimintaohjelmia, joita "— — on tarkasteltava ja saatettava ajan tasalle vähintään joka neljäs vuosi, ottaen erityisesti huomioon tekniikan kehitys sekä talouden ja ympäristön tila". [6] Lisäksi, kuten komissiokin huomauttaa, sanojen "vähentäminen" ja "edistäminen" käytöstä 6 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäisessä, toisessa ja neljännessä luetelmakohdassa sekä siitä, että tässä artiklassa edellytetään nelivuotisten toimintaohjelmien seuraavan toinen toistaan, ilmenee, että mitään määrällistä rajaa ei ole asetettu direktiivin tavoitteiden lopulliselle saavuttamiselle. Päinvastoin, direktiivissä edellytetään dynaamisen menettelyn käyttämistä vaarallisten aineiden, erityisesti elohopean ja raskasmetallien, määrän vähentämiseksi ennen kuin ne voidaan kieltää lopullisesti.

35. Tarkastelen nyt Belgian kuningaskunnan väitteitä direktiivin 6 artiklan edellytysten valossa. Belgian hallituksen tekemien sopimusten osalta on todettava seuraavaa:

— ensinnäkin niiden tekemisen aikataulu ei ole direktiivin 6 artiklan mukainen, koska niissä ei ollut määräyksiä velvollisuudesta tarkastella niitä ja saattaa ne ajan tasalle säännöllisesti, eikä velvollisuudesta toimittaa ne tiedoksi komissiolle 6 artiklan toisen kohdan mukaisesti. Niin menette-

5 — Toisin sanoen Belgian kuningaskunta olisi noudattanut direktiivin 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan ainoastaan, jos sen toteuttamia toimenpiteitä ja neuvottelemia sopimuksia voitaisiin pitää direktiivin 6 artiklan mukaisina "toimintaohjelmina". Tältä osin viittaan erityisesti asiaan komissio v. Ranska, joka koskee nestemäisten elintarvikkeiden pakkauksista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/339/ETY (EYVL L 176, s. 18) 3 artiklan täytäntöönpanon laiminlyöntiä. Direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi kyseisessä artiklassa edellytettiin toimintaohjelmien laatimista vähintään joka neljäs vuosi ja ensimmäisen kerran 1.1.1997 alkavalle kaudelle ja niistä ilmoittamista komissiolle ennen kyseistä määräpäivää. Tässä asiassa, joka on melko samankaltainen kuin käsiteltävänä oleva asia, yhteisöjen tuomioistuin totesi, että asian ratkaisemiseksi oli syytä tarkastaa, täyttivätkö Ranskan tasavallan solmimat vapaachtoiset sopimukset kaikki 3 artiklassa mainitut vähentämisohjelman tunnusmerkit. Ks. asia C-255/93, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4949, 20 kohta).

6 — Direktiivin 6 artiklan viimeinen kohta.

lyohjeet, jotka hyväksyttiin 1.1.1988 ja jotka olivat voimassa 31.12.1991 saakka, kuin niiden muuttamista koskeva, 20.4.1990 tehty sopimuskin sisältävät vain yleisen ilmauksen osapuolten aikomuksesta tutkia keinoja vaarallisten aineiden vähentämiseksi (ohjeissa vuoden 1990 jälkeen ja sopimuksessa vuoden 1992 jälkeen) ja niiden korvaamisen edistämiseksi (viimeistään vuonna 1991). On korostettava, että 20.4.1990 tehdyn sopimuksen 3 kohdassa määrätään, että tämän sopimuksen kaksi ensimmäistä säännöstä "eivät estä vähentämisohjelman tai vähemmän elohopeaa sisältävien tuotteiden kehittämisen nopeuttamista, jos tekniikan kehitys sen sallii". Näin ollen tämän sopimuksen tavoitteiden mukaisesti vaarallisten aineiden vähentämisen jatkuvaa edistämistä yli tiettyjen prosentuaalisten tavoitteiden pidetään mahdollisuutena, jota ei voida sulkea pois, kun taas direktiivin 6 artiklan vaatimusten toteuttamiseksi tällaisen vähentämisen on oltava ohjelman keskeinen tavoite. Belgian hallituksen mainitsemat sopimukset eivät siten noudata direktiivin nimenomaisia säännöksiä eivätkä ole missään tapauksessa yhteisön suunnitelmissa tarkoitettujen tavoitteiden ja aikataulun mukaisia; [7]

— toiseksi kyseisen 20.4.1990 tehdyn sopimuksen 1 kohdassa, kuten myös 1988 hyväksyttyjen menettelyohjeiden 1 kohdassa, määrätään elohopeapitoisuuksien vähentämisestä. Lisäksi, kuten edellä on mainittu, molempien sopimusten 2 artiklassa ilmaistaan erittäin yleisellä tasolla tarkoitus jatkaa vaarallisten aineiden vähentämiskeinojen tutkimista. Tästä huolimatta on kuitenkin katsottava, että — vaikka 20.4.1990 tehdyn sopimuksen 5 ja 6 kohdassa puhutaan viranomaisten vuosittaisista tiedonannoista, jotka koskevat sopimuksen tavoitteiden toteuttamista ja kehitystä sekä mahdollisuutta sopia osapuolten kesken menettelyohjeiden sisältöä koskevasta erimielisyydestä — nämä säännökset eivät ole direktiivin 6 artiklassa tarkoitettujen toimintaohjelmien sisällön ja tavoitteiden mukaisia, koska niiden tavoitteena ei ole vaarallisten aineiden täydellinen poistaminen.

36. Ympäristöverojärjestelmään liittyen toteutettujen toimenpiteiden osalta on selvää, että ne ovat kyseessä olevan direktiivin 7 artiklassa tarkoitettuja taloudellisia toimenpiteitä. Se, että niillä saattaa satunnaisesti olla direktiivin 6 artiklan tavoitteiden suhteen myönteisiä seurauksia, kuten Belgian hallitus esittää, ei itsessään riitä perusteeksi sille, että nämä toimenpiteet olisivat katsottavissa näiden tavoitteiden saavuttamisen mahdollistaviksi toimintaohjelmiksi.

37. Se seikka, että Bebat'n talousarviossa on osoitettu merkittäviä määrärahoja tutkimustyöhön, ei välttämättä tarkoita sitä, että direktiivin 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa mainittua neljättä tavoitetta vastaava tutkimusohjelma olisi katsottava tehdyksi.

7 — Siitä, että toimenpiteillä, joilla direktiivi saatetaan osaksi jäsenvaltion oikeusjärjestystä, on noudatettava direktiivissä säädettyä aikataulua, katso edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomio 29.5.1997 (24, 25 ja 27 kohta).

38. Lopuksi on todettava, että 17.3.1997 annetun kuninkaan päätöksen 3 artiklaa ei voida pitää direktiivin täytäntöönpanotoimena. Sillä tosin luodaan oikeudelliset puitteet, joiden pohjalta toimivaltaiset viranomaiset voivat toteuttaa direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Kuitenkaan sillä, että luodaan oikeudelliset puitteet ainoastaan toistamalla direktiivin teksti valtion sisäiseen oikeusjärjestykseen kuuluvalla säädöksellä, ei panna direktiivin 6 artiklaa täysimääräisesti täytäntöön, eikä sillä voida poistaa sitä puutetta, että tämän artiklan mukaisia erityisiä toimintaohjelmia ei ole laadittu. [8]

39. Edellä mainitun perusteella Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 91/157/ETY 6 artiklan mukaista velvoitettaan laatia toimintaohjelmia. Vaikka se on toteuttanut toimenpiteitä, joilla on ollut direktiivin tavoitteiden suhteen myönteisiä seurauksia, näitä toimenpiteitä ei voida pitää direktiivin 6 artiklassa tarkoitettuina "toimintaohjelmina". Näin ollen näiden toimenpiteiden toteuttaminen ei täytä velvollisuutta laatia toimintaohjelmia kyseessä olevan direktiivin 6 artiklassa asetettujen määräaikojen ja erityisvaatimusten mukaisesti.

8 — Toisin kuin Belgian hallitus väittää epäsuorasti, direktiivin säännösten muodollinen ja sanatarkka sisällyttäminen erityisiin oikeudellisiin säännöksiin ei ole tarpeen. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että direktiivi voidaan panna asianmukaisesti täytäntöön luomalla yleiset oikeudelliset puitteet edellyttäen, että tällä toimenpiteellä voidaan turvata direktiivin toimeenpaneminen täysimääräisesti riittävän selkeällä ja täsmällisellä tavalla. Ks. asia C-131/88, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-825, 6 kohta); asia 247/85, komissio v. Belgia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3029, 9 kohta) ja asia 262/85, komissio v. Italia, tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3073, 9 kohta).

40. Koska Belgian kuningaskunta ei ole direktiivissä säädetyssä määräajassa — eikä myöskään komission perustellussa lausunnossaan asettamassa määräajassa — saattanut kyseessä olevan direktiivin 6 artiklaa osaksi oikeusjärjestystään, katsomme, että komission kannetta on tältä osin pidettävä perusteltuna. [9]

b) Velvollisuus ilmoittaa toimintaohjelmista

41. Direktiivin 91/157/ETY 6 artiklan toisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli annettava komissiolle tiedoksi viimeistään 17.9.1992 tämän artiklan ensimmäisen kohdan mukaiset toimintaohjelmat, jotka oli tehtävä 18.3.1993 alkavaksi nelivuotisjaksoksi. Niiden oli myös toimitettava muutetut ohjelmat tiedoksi hyvissä ajoin.

42. Näin ollen toissijaisesti on katsottava, että siltä osin kuin Belgian kuningaskunta ei ole jättänyt toteuttamatta tarvittavia toimenpiteitä kyseessä olevan direktiivin 6 artiklan mukaisten toimintaohjelmien laatimiseksi, on riidatonta, että se ei ole ilmoittanut niitä komissiolle tässä artiklassa säädetyssä määräajassa. Alueellisten viranomaisten toteuttamista toimenpiteistä on ilmoitettu vasta 11.5.1994, kun taas muista Belgian kuningas-

9 — Ks. esim. asia C-294/96, komissio v. Belgia, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1781) ja edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomio 29.5.1997, 29 kohta.

kunnan toteuttamista toimenpiteistä, Brysselin hallintoalueen 24.2.1997 antamaa vastausta lukuun ottamatta, on ilmoitettu vasta komission 27.12.1996 antamassa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä.

43. Lisäksi Belgian kuningaskunta myöntää vastauskirjelmässään nimenomaisesti, että se ei ole ilmoittanut komissiolle määräajassa liittovaltion tasolla tehdyistä sopimuksista, joihin se vetoaa sen väitteensä tueksi, jonka mukaan se on saavuttanut direktiivin 6 artiklassa mainitut tavoitteet. Komissio on saanut tietää näiden sopimusten olemassaolosta ja sisällöstä Belgian hallituksen kirjallisen käsittelyn kuluessa yhteisöjen tuomioistuimelle toimittamien asiakirjojen perusteella.

44. Koska Belgian kuningaskunta ei ole saattanut toimintaohjelmia ajan tasalle direktiivin 6 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti vähintään joka neljäs vuosi eikä ole toimittanut hyvissä ajoin tiedoksi toimenpiteitä, joita se väittää toteuttaneensa mainittujen toimintaohjelmien nojalla, se ei ole myöskään toimittanut — eikä ole voinutkaan toimittaa — komissiolle sellaisia toimintaohjelmia, joita olisi tarkasteltu ja jotka olisi saatettu ajan tasalle tämän kohdan mukaisesti.

45. Siten Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 91/157/ETY 6 artiklan toisen ja kolmannen kohdan mukaista ilmoittamisvelvollisuutta, ja kantajan väitteitä on tältä osin pidettävä perusteltuina.

c) Yhtenä kokonaisuutena pidettävä toimintaohjelmien laatimis- ja ilmoittamisvelvollisuus

46. Vaikka Belgian kuningaskunta myöntää vastauskirjelmässään nimenomaisesti, ettei se ole ilmoittanut komissiolle liittovaltion tasolla tehdyistä sopimuksista, se katsoo, että tämä laiminlyönti on pelkästään muodollinen, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi sen perusteella tuomita sitä. Mielestämme tämä näkemys ei ole oikea. Ensinnäkin ilmoittamatta jättäminen, jota ei ole kiistetty, on sellaisenaan erityisen, direktiivin 6 artiklan toisessa kohdassa nimenomaisesti mainitun velvoitteen laiminlyönti. Toiseksi ilmoittamatta jättämisellä on suoria ja vakavia vaikutuksia direktiivin 6 artiklasta ilmenevien aineellisten velvoitteiden tehokkaaseen toteuttamiseen. Mielestäni tämän artiklan yleisen rakenteen perusteella on katsottava, että tässä artiklassa asetetaan yhtenä kokonaisuutena pidettävä ehdoton toimintaohjelmien laatimis- ja ilmoittamisvelvollisuus.

47. Kyseessä oleva direktiivi on säädetty perustamissopimuksen 100 a artiklan nojalla, eli se liittyy jäsenvaltioiden sellaisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseen, jotka koskevat sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa. Kuten direktiivin johdanto-osan perustelukappaleissa todetaan, lainsäädäntöjen lähentäminen on tarpeen, sillä

"jäsenvaltioiden lakien ja hallinnollisten määräysten väliset eroavuudet voivat muodostua kaupan esteiksi ja vääristää kilpailua yhteisössä ja ne voivat siten suoraan vaikuttaa sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan". Kansallisten viranomaisten direktiivin sääntelemällä alalla toteuttamien toimintaohjelmien, toimenpiteiden ja muiden toimien valvonta on siten erityisen tärkeää.

48. Valvonnan mahdollistamiseksi direktiivin 6 artiklan mukaisia toimintaohjelmia ei ole ainoastaan laadittava, vaan niistä on myös ilmoitettava komissiolle. Näin ollen direktiivin 6 artiklasta ilmeneviä konkreettisia velvoitteita ei voida katsoa noudatetun ennen kuin komissio on saanut niistä tiedon. [10] Jäsenvaltioiden velvollisuus ilmoittaa laatimistaan toimintaohjelmista ei ole vain muodollinen, vaan aineellinen velvollisuus, koska se mahdollistaa komission suorittaman kansallisten toimenpiteiden valvonnan.

49. Edellä esitetyn perusteella jo sen vuoksi, että Belgian kuningaskunta on ilmoittanut liian myöhään tai ei ole ilmoittanut lainkaan, kuten se itsekin myöntää, toteuttamistaan toimenpiteistä eikä etenkään 6 artiklassa tarkoitetuista toimintaohjelmista, on katsottava, että se ei noudattanut direktiivin 91/157/ETY 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

50. Näin ollen kantajan väitteitä on kokonaisuudessaan pidettävä perusteltuina. Yhteisöjen tuomioistuin voi päätyä tähän lopputulokseen riippumatta siitä, millä tavoin se tulkitsee direktiivin 6 artiklaa. [11]

51. Lopuksi muistutan yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan jäsenvaltio ei voi vedota sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan perusteena sille, ettei se ole noudattanut perustamissopimuksessa asetettuja velvoitteita ja määräaikoja. [12] Siten alueellisten ja liittovaltion viranomaisten väitteet toimivallan jaosta direktiivin 6 artiklassa mainittujen tavoitteiden suhteen eivät voi oikeuttaa sitä, että tässä artiklassa mainittua

10 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu asia komissio v. Espanja, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 19.3.1998, 12 ja 13 kohta.

11 — Kuitenkin jos omaksutaan se tulkintamalli, että kyse on kahdesta erillisestä velvollisuudesta eli velvollisuudesta direktiivin 6 artiklan mukaisten toimenpiteiden toteuttamiseen ja velvollisuudesta niistä ilmoittamiseen, sen toteaminen, että jäsenvaltio ei ole noudattanut yhtä velvoitteistaan, kun se ei ole toimittanut toimenpiteitä tiedoksi hyvissä ajoin, ei vielä tarkoita sitä, että se ei ole myöskään noudattanut velvollisuutta toteuttaa kyseisiä toimenpiteitä. Toisaalta jos omaksutaan toinen eli yhtenä kokonaisuutena pidettävän toimenpiteiden toteuttamis- ja ilmoitusvelvollisuuden tulkintamalli — joka mielestäni sopii paremmin kyseessä olevan säännöksen luonteeseen — ei ole tarpeen tarkastella erikseen, täyttävätkö Belgian kuningaskunnan toteuttamat toimenpiteet muut direktiivin 6 artiklan vaatimukset, kun yhteisöjen tuomioistuin on todennut toimenpiteiden ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin, jonka Belgian kuningaskunta itsekin myöntää.

12 — Ks. monien muiden ohella asia komissio v. Belgia, tuomio 20.3.1997.

toimintaohjelmien laatimis- ja ilmoittamisvelvollisuutta ei ole noudatettu. Vaikka vaadittujen toimintaohjelmien laatiminen olisi kuulunut hallintoalueiden toimivaltaan, se, että hallintoalueet eivät ole ilmoittaneet niistä hyvissä ajoin, siirtää vastuun liittovaltiolle, joka siten ei ole noudattanut velvoitteitaan. [13]

VI Ratkaisuehdotus

52. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin:

1) toteaa, että 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;

2) velvoittaa Belgian kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

13 — Ks. tältä osin asia C-290/89, komissio v. Belgia, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2851) ja asia C-33/90, komissio v. Italia, tuomio 13.12.1991 (Kok. 1991, s. I-5987, 24 kohta).