JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

28 päivänä syyskuuta 1999 *

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävänä oleva asia on ensimmäinen, jossa yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on antaa ratkaisu EY:n perustamissopimuksen 171 artiklasta (josta on tullut EY 228 artikla) sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella. Tämän artiklan perusteella voidaan määrätä taloudellisia seuraamuksia jäsenvaltioille, jotka eivät ole panneet täytäntöön EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla nostetun perustamissopimuksen rikkomista koskevan kanteen johdosta annettua yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota.

Artiklan suppea sanamuoto ja itse kysymyksen monitahoisuus nostavat esiin useita oikeudellisia ongelmia, joista esiin nousevat erityisesti seuraamusten luonne, niiden mahdollinen taannehtiva vaikutus ja rajoitukset sekä yhteisöjen tuomioistuimen ja komission valtuudet määrätä seuraamuksen laji ja määrä, mainitakseni vain tärkeimmät. On kuitenkin todennäköistä, etteivät ongelmat pääty tuomion antamiseen. Tässä yhteydessä ilman vastausta jäävät sellaiset olennaiset kysymykset kuten kysymys siitä, milloin velvoitteen noudattamatta jättäminen lakkaa (kokonaan tai osittain), tai siitä, millaisessa menettelyssä tällainen lakkaaminen on todettava, taikka siitä, minkälaisia seuraamuksia kyseiselle jäsenvaltiolle voi aiheutua, jos se jättää tuomitun uhkasakon maksamatta.

Asiakirja-aineistosta ilmenee vielä toinen vaikeus: laiminlyönti, josta Helleenien tasavaltaa moititaan, ei pelkästään rajoitu, niin kuin usein tapahtuu, laiminlyöntiin saattaa yhteisön direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä, vaan se koskee ennemminkin sellaisten aineellisten toimenpiteiden toteuttamatta jättämistä, jotka ovat välttämättömiä yhteisön lainsäädännön noudattamisen kannalta. Varsinaisesti kyseessä on sen tutkiminen, huolehditaanko jätteistä Hanian alueella Kreetalla siten kuin jätteistä annetussa neuvoston direktiivissä 75/442/ETY [1] ja myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä annetussa neuvoston direktiivissä 78/319/ETY [2] on säädetty.

Edellä esiintuodut ongelmat vaikuttavat tapauksen tarkasteluun, jonka tulen suorittamaan tietoisena siitä, että oikeuskäytännöllä on suuri merkitys tarkennettaessa tämän yhteisön oikeuden uuden menettelyä koskevan järjestelmän tällä hetkellä vielä varsin epätäsmällisiä ääriviivoja.

* Alkuperäinen kieli: espanja.

1 — 15 päivänä heinäkuuta 1975 annettu direktiivi (EYVL L 194, s. 39).

2 — 20 päivänä maaliskuuta 1978 annettu direktiivi (EYVL L 84, s. 43).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Direktiivit 75/442/ETY ja 78/319/ETY*

2. Direktiivien 75/442/ETY ja 78/319/ETY tavoitteena oli toisaalta poistaa jäsenvaltioissa sovellettavien jätehuollosta annettujen säännösten eroavuudet ja toisaalta edistää ympäristön suojelua ja parantaa elämisen laatua. Helleenien tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista tehdyn asiakirjan 145 artiklan nojalla Kreikan olisi pitänyt panna molemmat direktiivit täytäntöön 1.1.1981 mennessä.

3. Direktiivin 75/442/ETY 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteistä huolehditaan vaarantamatta ihmisen terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä ja erityisesti, että:

— ei vaaranneta vesiä, ilmaa, maaperää, kasveja tai eläimiä;

— ei tuoteta melu- tai hajuhaittoja;

— ei vahingoiteta maaseutua tai -alueita."

4. Direktiivin 75/442/ETY 5 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden "on perustettava tai nimettävä toimivaltainen viranomainen tai toimivaltaiset viranomaiset, jotka vastaavat tietyllä alueella jätteistä huolehtimisen suunnittelusta, järjestämisestä, lupamenettelystä ja valvonnasta".

Saman direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Edellä 5 artiklassa tarkoitettujen toimivaltaisen viranomaisen tai toimivaltaisten viranomaisten on laadittava niin pian kuin mahdollista yksi tai useampia suunnitelmia erityisesti:

— käsiteltävien jätteiden lajit ja määrät,

— yleisistä teknisistä vaatimuksista,

— sopivista paikoista jätteistä huolehtimiseksi,

— erityissäännöksiksi tarvittaviksi tiettyjen jätteiden osalta.

Suunnitelma tai suunnitelmat voivat koskea esimerkiksi:

— luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, joilla on jätteistä huolehtimiseen tarvittava pätevyys;

— jätehuollon arvioituja kustannuksia;

— toimenpiteitä, joilla voidaan kannustaa jätteiden keräilyn, lajittelun ja käsittelyn järkeistämistä".

5. Direktiivin 75/442/ETY 14 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan toimittamaan direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa kansalliset säännökset kirjallisina komissiolle.

6. Direktiivissä 78/319/ETY vahvistetaan samanlaiset säännökset myrkyllisten ja vaarallisten jätteiden osalta. Sen 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja aiheuttamatta haittaa ympäristölle, erityisesti:

— vaarantamatta vesiä, ilmaa, maaperää ja kasvistoa tai eläimistöä;

— tuottamatta melu- tai hajuhaittoja;

— vahingoittamatta aluetta tai maisemaa.

2. Jäsenvaltioiden on erityisesti toteutettava tarpeelliset toimenpiteet estääkseen myrkyllisten ja vaarallisten jätteiden hylkäämisen ja valvomattoman johtamisen, kaatopaikalle sijoittamisen tai kuljetuksen, sekä myös niiden kuljettamisen muihin kuin 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin laitoksiin, liikkeisiin tai yrityksiin."

7. Direktiivin 78/319/ETY 9 artiklan 1 kohdan mukaan laitosten, liikkeiden tai yritysten, jotka varastoivat, jalostavat tai sijoittavat myrkyllisiä ja vaarallisia jätteitä, on hankittava tähän lupa toimivaltaisilta viranomaisilta.

8. Direktiivin 78/319/ETY 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Toimivaltaisten viranomaisten on laadittava suunnitelmat myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä huolehtimiseksi sekä pidettävä ne ajanmukaisina. Suunnitelmien on käsitettävä erityisesti:

— jätteiden lajit ja määrät, josta on huolehdittava;

— menetelmät, joilla jätteestä huolehditaan;

— tarvittaessa, erikoistuneet käsittelykeskukset;

— alueet, jotka soveltuvat varastointiin.

Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat liittää näihin myös muita erityisiä seikkoja, erityisesti arvioidut huolehtimisesta aiheutuvat kustannukset.

2. Toimivaltaisten viranomaisten on julkistettava 1 kohdassa tarkoitetut suunnitelmat. Jäsenvaltioiden on toimitettava nämä suunnitelmat edelleen komissiolle.

3. Komission on yhdessä jäsenvaltioiden kanssa vertailtava suunnitelmia säännöllisesti varmistaakseen tämän direktiivin toimeenpanon riittävän yhteensovittamisen."

9. Edellä mainitun direktiivin 21 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan toimittamaan direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa keskeiset kansalliset säännökset kirjallisina komissiolle.

10. Kummankin direktiivin 1 artiklan a alakohdassa annetun määritelmän mukaan "jätteellä" tarkoitetaan "ainetta tai esinettä, josta haltija huolehtii tai on velvollinen huolehtimaan voimassa olevien kansallisten säännösten mukaisesti". Direktiivin 78/319/ETY 1 artiklan b alakohdassa annetun määritelmän mukaan "myrkyllisellä ja vaarallisella jätteellä" tarkoitetaan "jätettä, joka sisältää tämän direktiivin liitteessä olevassa luettelossa mainittuja aineita tai aineksia tai ovat näiden pilaamia, siinä muodossa, sellaisina määrinä tai sellaisina pitoisuuksina, että ne

muodostavat uhan terveydelle tai ympäristölle".

B *Perustamissopimuksen 171 artikla (josta on tullut EY 228 artikla)*

11. Euroopan unionista tehdyn 1.11.1993 voimaan tulleen sopimuksen G artiklan 51 kohdalla ETY:n perustamissopimuksen silloiseen 171 artiklaan lisättiin 2 kohta. Uuden määräyksen, josta Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan 1.5.1999 on tullut EY 228 artikla, sanamuoto on seuraava:

"1. Jos yhteisön tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille tämän sopimuksen mukaan kuuluvan velvollisuuden, jäsenvaltion on toteutettava yhteisön tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet.

2. Jos komissio katsoo, että jäsenvaltio, jota asia koskee, ei ole toteuttanut näitä toimenpiteitä, komissio antaa, varattuaan ensin tuolle valtiolle tilaisuuden esittää huomautuksensa, sellaisen lausunnon perusteluineen, jossa täsmennetään, miltä osin asianomainen jäsenvaltio ei ole noudattanut yhteisön tuomioistuimen tuomiota.

Jos jäsenvaltio, jota asia koskee, ei toteuta yhteisön tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavia toimenpiteitä komission asettamassa määräajassa, komissio voi saattaa asian yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi. Komissio yksilöi samalla sen kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrän, joka asianomaisen jäsenvaltion tulisi sen käsityksen mukaan olosuhteet huomioon ottaen suorittaa.

Jos yhteisön tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio, jota asia koskee, ei ole noudattanut sen tuomiota, se voi määrätä jäsenvaltion suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon.

Tämä menettely ei rajoita 170 artiklan soveltamista."

C *Komission tiedonannot perustamissopimuksen 171 artiklan soveltamisesta ja siinä määrätyn uhkasakon laskentatavasta*

12. Vaikka nämä tiedonannot eivät ole varsinaisia normeja, ne sitovat ne antanutta toimielintä ainakin sikäli, että se voi poiketa niistä vain esittämällä asianmukaisen perustelun, jotta se ei loukkaisi yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

13. Komission 21.8.1996 perustamissopimuksen 171 artiklan soveltami-

sesta antamassa tiedonannossa (jäljempänä ensimmäinen tiedonanto)[3] todetaan muun muassa seuraavaa:

" — —

4. EY:n perustamissopimuksen 171 artiklan mukaan käytettävissä on kaksi erilaista rahallisen seuraamuksen muotoa: *kiinteämääräinen hyvitys* tai *uhkasakko*. Koko rikkomisesta johtuvan menettelyn perustavoite on varmistaa *yhteisön oikeuden noudattaminen mahdollisimman nopeasti*, joten komission näkemyksen mukaan *uhkasakko* on sopivin keino päämäärän saavuttamiseen.

   Myös mahdollisuutta pyytää seuraamuksen määräämistä *kiinteämääräisenä hyvityksenä* voidaan kuitenkin käyttää.

5. *Seuraamuksen määrää* määrättäessä ratkaisevaa on sen varsinainen tarkoitus, toisin sanoen yhteisön oikeuden tehokas soveltaminen. Komission mielestä määrän suuruus on laskettava ottaen huomioon kolme olennaista arviointiperustetta:

   — *rikkomistapauksen vakavuus,*

   — *rikkomistapauksen kesto,*

   — *seuraamuksen lisärikkomuksia ehkäisevän vaikutuksen tarpeellisuus.*

6. Rikkomistapauksen *vakavuuden* osalta on huomattava, että tuomion täytäntöönpanon laiminlyönti on aina selvästi vakavaa. Rahallisen seuraamuksen määräämistä varten komissio kuitenkin lisäksi ottaa huomioon kaksi muuta näkökohtaa, jotka liittyvät läheisesti noudattamatta jätetyn tuomion perustana olleeseen rikkomiseen: *rikottujen yhteisön sääntöjen merkitys ja rikkomisen vaikutukset yleisiin ja erityisiin etuihin.*

— —

3 — EYVL C 242, s. 6.

8. Seuraamuksen tehokkuuden kannalta on tärkeää määrittää sen *määrä* niin, että saavutetaan *rikkomisen uusimista ehkäisevä vaikutus*. Pelkän vertauskuvallisen seuraamuksen määrääminen kumoaisi tämän rikkomisesta johtuvaa menettelyä täydentävän välineen vaikutuksen ja olisi vastoin koko menettelyn perimmäistä tarkoitusta, yhteisön oikeuden täysimittaisen soveltamisen varmistamista.

Niiden taloudellisten seuraamusten, joita komissio ehdottaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle, on oltava jäsenvaltioiden ennustettavissa ja niiden on perustuttava laskentatapaan, joka on suhteellisuuden ja jäsenvaltioiden tasavertaisen kohtelun periaatteiden mukainen. On tärkeää, että menetelmä on selkeä ja yhdenmukainen, sillä komission on perusteltava yhteisöjen tuomioistuimelle, miten se on määritellyt ehdotetun rahamäärän.

Päätös seuraamuksen määräämisen pyytämisestä riippuu tapauksen olosuhteista, kuten 3 kohdassa todettiin. Jos seuraamus on kuitenkin katsottu aiheelliseksi, sitä on rikkomuksia ehkäisevän vaikutuksen saavuttamiseksi suurennettava, jos olemassa on tuomion täytäntöönpanon *laiminlyönnin uusimisen* vaara (tai uusiminen on jo todettu), jotta jäsenvaltion rikkomistapauksen avulla mahdollisesti saamat taloudelliset edut saataisiin mitätöityä."

— —

Jäsenvaltion maksettavaksi tuleva uhkasakko on yhteisöjen tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanon laiminlyömisen seuraamuksena määrätty summa, joka lasketaan päivän tarkkuudella. Laskeminen alkaa siitä päivästä, jona yhteisöjen tuomioistuimen toinen tuomio on annettu tiedoksi rikkomiseen syyllistyneelle jäsenvaltiolle ja sitä jatketaan, kunnes jäsenvaltio lopettaa rikkomisen.

14. Komission 28.2.1997 antamassa tiedonannossa, jonka otsikko on "EY:n perustamissopimuksen 171 artiklassa määrätyn uhkasakon laskentatapa" (jäljempänä toinen tiedonanto),[4] vuorostaan todetaan muun muassa seuraavaa:

— —

Päivittäisen uhkasakon määrä lasketaan seuraavasti:

" — —

— kertomalla yhdenmukainen kiinteämääräinen perusmaksu rikkomistapauksen vakavuuteen ja kestoaikaan perustuvilla kertoimilla

4 — EYVL C 63, s. 2.

— kertomalla saatu tulo maakohtaisella kiinteällä kertoimella (kerroin n), jossa otetaan huomioon rikkomiseen syyllistyneen jäsenvaltion maksukyky ja äänimäärä neuvostossa.

— —

— —

Puhtaasti oikeudelliselta kannalta rikkominen on aina samanluonteista: kyse on yhteisöjen tuomioistuimen sellaisen tuomion noudattamatta jättämisestä, jossa todetaan laiminlyönti ja perustamissopimuksen 171 artiklan 1 kohdan rikkominen.

Yhdenmukainen kiinteämääräinen perusmaksu on kiinteä rahamäärä, johon korjauskertoimia sovelletaan. — — Se on määritelty siten, että

— —

— komissiolla on huomattava tulkintavara korjauskerrointen soveltamisessa

Rikkomisen vakavuus vaikuttaa perusmaksun kertoimilla, jotka vaihtelevat yhdestä kahteenkymmeneen.

— rahamäärä on kohtuullinen, jotta kukin jäsenvaltio kykenee sen maksamaan

— —

— rahamäärä on aina riittävän suuri painostamaan rikkomiseen syyllistynyttä jäsenvaltiota.

Uhkasakon laskemiseksi rikkomisen kesto lasketaan yhteisöjen tuomioistuimen ensimmäisestä tuomiosta. — —

Se on vahvistettu 500 ecuksi päivältä.

— —

Rikkomisen kesto vaikuttaa perusmaksuun kertoimilla, jotka vaihtelevat yhdestä kolmeen.

— —

Uhkasakon määrä on asetettava niin, että seuraamuksesta tulee suhteutettu ja varoittava.

Varoittavaan vaikutukseen liittyy kaksi näkökohtaa. Seuraamuksen on oltava niin huomattava, että

— jäsenvaltio päättää lopettaa rikkomisen (sen on oltava suurempi kuin rikkomisesta jäsenvaltiolle koituva hyöty)

— jäsenvaltio ei uusi rikkomista.

Koska seuraamuksen on oltava varoittava, pelkästään vertauskuvallisia seuraamuksia ei voida määrätä. Kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon on painostettava jäsenvaltio lopettamaan rikkominen. — —

Varoittavaa vaikutusta varten turvaudutaan kertoimeen n, joka on jäsenvaltion bruttokansantuotteen ja neuvoston äänestyksissä käytettävän äänimäärän keskiarvo. Kertoimessa n yhdistyy kunkin jäsenvaltion maksukyky — jota bruttokansantuote ilmentää — sekä äänimäärä neuvostossa. Tällä kaavalla saadaan riittävä ero (1,0–26,4) eri jäsenvaltioiden välille.

Eri jäsenvaltioiden kerroin n on seuraava:

— —

Kreikka 4,1

— —

Päivittäisen uhkasakon laskemiseksi jonkin jäsenvaltion osalta rikkomisen vakavuutta ja kestoa koskevia kertoimia käyttämällä saatu tulos kerrotaan jäsenvaltion (muuttumattomalla) kertoimella n.”

III Tosiseikat

15. Asiassa C-45/91, komissio vastaan Kreikka,[5] 7.4.1992 antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin antoi seuraavan tuomiolauselman:

"Helleenien tasavalta ei ole noudattanut jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 4 ja 6 artiklan eikä myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä 20 päivänä maaliskuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 78/319/ETY 5 ja 12 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä varmistaakseen, että Hanian alueen jätteistä sekä myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja aiheuttamatta haittaa ympäristölle, ja koska se ei ole laatinut tälle alueelle jätteiden sekä myrkyllisten ja vaarallisten jätteiden käsittelyä koskevia suunnitelmia."

16. Koska komissio ei saanut ilmoitusta tuomion noudattamiseksi toteutetuista toimenpiteistä, se lähetti 11.10.1993 Kreikan viranomaisille kirjeen, jossa se muistutti niitä niille yhteisöjen tuomioistuimen tuomion nojalla kuuluvista velvoitteista.

17. Euroopan unionista tehty sopimus tuli voimaan 1.11.1993.

18. Yhteisön ympäristölainsäädännön soveltamisesta pidettiin 18. ja 19.4.1994 Ateenassa kokous, johon osallistui Kreikan ja komission edustajia.

19. Kreikan viranomaiset selittivät komissiolle 24.8.1994 saapuneessa kirjeessään, että Hanian kuntien muodostama yhtymä, joka on jätteiden käsittelystä vastaava laitos, oli saanut "alustavan sijoituspaikkaluvan" kahden uuden jätteiden hautauspaikan perustamiseksi Kopidanin ja Vardian alueille ja että tutkimuksia niiden ympäristövaikutusten arvioimiseksi suoritettiin parhaillaan. Tutkimuksen valmistuttua — arviolta vuoden 1994 lopussa — kyseinen kuntayhtymä tekisi soveltuvimmaksi osoittautuvan paikan rakentamista, käyttöönottoa, valvontaa ja kunnostusta koskevan lopullisen tutkimuksen. Kreikan hallitus totesi edelleen, että toimivaltainen viranomainen ilmoittaisi komissiolle kaikista tähän hankkeeseen liittyvistä uusista seikoista.

20. Koska komissio ei saanut mitään tietoja tällaisesta hankkeesta, se päätti 21.9.1995 aloittaa perustamissopimuksen 171 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn. Samana päivänä päivätyllä kirjeellään komissio kehotti Kreikan viranomaisia esittämään huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa.

5 — Kok. 1992, s. I-2509.

21. Helleenien tasavalta vastasi 14.12.1995 päiväämällään kirjeellä, että toimivaltaiset paikalliset viranomaiset olivat jo valinneet sijoituspaikan ja näin ollen valmisteilla oleva jätehuoltosuunnitelma voitiin toteuttaa.

Komissio katsoi tästä kirjeestä ilmenevän, että vielä neljä vuotta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion antamisen jälkeenkään Kreikan viranomaiset eivät olleet toteuttaneet asian korjaamiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Jätehuoltosuunnitelma oli edelleen alustavassa vaiheessa eikä se ollut toiminnassa, vaan jätteet sijoitettiin edelleen Kouroupitosin suistossa sijaitsevalle kaatopaikalle, mikä vaaransi ihmisten terveyden ja aiheutti haittaa ympäristölle.

22. Koska komissio katsoi, että Helleenien tasavalta ei ollut noudattanut sille 171 artiklan 1 kohdan mukaan kuuluvia velvoitteita, se antoi 6.8.1996 Kreikan viranomaisille tiedoksi perustellun lausunnon, jossa se samalla kehotti niitä ryhtymään toimenpiteisiin rikkomisen lopettamiseksi uuden kahden kuukauden määräajan kuluessa.

Samassa kirjeessä komissio ilmoitti Kreikan viranomaisille, että jos Helleenien tasavalta ei toteuttaisi yhteisöjen tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavia toimenpiteitä, sille voitaisiin määrätä uhkasakko, jonka määrän komissio vahvistaisi kanteen nostamishetkellä.

23. Kreikan viranomaiset vastasivat perusteltuun lausuntoon 11.11.1996 päivätyllä kirjeellä. Ensiksi Kreikan viranomaiset totesivat, että paikallisesti sovellettava kansallinen jätehuoltosuunnitelma oli otettu käyttöön ja että sille oli myönnetty riittävät budjettivarat.

Kreikan viranomaiset totesivat, että Hanian alueellisella jätehuoltosuunnitelmalla pyrittiin toteuttamaan kokonaisvaltainen suunnitelma jätteistä huolehtimiseksi, johon kuuluivat seuraavat toimenpiteet:

— jätteiden lajittelu niiden syntypaikalla

— mekaanisen jälleenkäsittelylaitoksen rakentaminen ja käyttöönotto

— jätteiden hautauspaikan rakentaminen ja käyttöönotto

— alueen uudelleenrakennus- ja kunnostussuunnitelma Kouroupitosin kaatopaikalla tapahtuneen jätteiden valvomattoman käsittelyn haittojen korjaamiseksi.

Esittämättä muita täsmennyksiä Kreikan viranomaiset totesivat viimeksi mainitun kohdan osalta toteuttaneensa konkreettisia toimenpiteitä ratkaistakseen lopullisesti Kouroupitosin kaatopaikan ongelman ja valmistelevansa sitä varten erityisiä jätehuoltosuunnitelmia.

24. Myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä sekä sairaalajätteistä huolehtimisen osalta Kreikan viranomaiset ilmoittivat, että toimivaltaisessa ministeriössä toteutettiin edelleen useita toimenpiteitä, muun muassa tutkimusten rahoittaminen ja jätteiden käsittelyyn liittyvät työt. Erityisesti Hanian maakunnan viranomaiset olivat ryhtyneet toteuttamaan mekaanisen jälleenkäsittelylaitoksen ja jätteiden hautauspaikan rakentamiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Toimivaltaiset viranomaiset katsoivat, että toteuttamalla nämä suunnitelmat voitiin ratkaista Kouroupitosin ongelma ja yleisesti Hanian alueen jätehuollon puutteet.

25. Kreikan viranomaiset ilmoittivat 28.8.1997 päivätyllä kirjeellä komissiolle hankkeen edistymisestä. Ne ilmoittivat esimerkiksi, että kierrätyslaitoksen osalta toimitettu ympäristövaikutusten arviointimenettely ja rajoitetun kansainvälisen tarjouskilpailumenettelyn ensimmäinen vaihe oli saatettu päätökseen.

26. Komissio ei pitänyt Kreikan viranomaisten vastausta tyydyttävänä ja katsoi, että toteutetut toimenpiteet eivät olleet riittäviä yhteisöjen tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanemiseksi, ja päätti sen vuoksi nostaa nyt esillä olevan kanteen ja ehdottaa 24 600 euron suuruista uhkasakkoa kultakin päivältä, jonka viivästys kestää nyt esillä olevan asian käsittelyn päätteeksi annettavan tuomion julistamisesta laskien.

IV Pääasia

27. Kreikan hallitus väittää toisaalta, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi, koska sillä pyritään määräämään tietylle menettelylle seuraamuksia, joilla on taannehtivia vaikutuksia. Toisaalta ja toissijaisesti Kreikan hallitus vetoaa muun muassa uhkasakon määrän osalta siihen, että vastaajana oleva valtio ei ole toiminut tahallisesti. Kreikan viranomaiset pitävät lähtökohtanaan ajatusta, että menettely ja seuraamukset, joita tarkoitetaan 171 artiklassa, ovat luonteeltaan rikosoikeudellisia tai ainakin lähes rikosoikeudellisia, joten niihin sovelletaan tuohon oikeudenalaan liittyviä periaatteita.

Siksi on syytä aluksi tarkastella 171 artiklan mukaisten seuraamusten oikeudellista luonnetta sen tutkimiseksi, ovatko ne rikosoikeudellisia tai niihin rinnastettavia välineitä. Sen jälkeen esitän perustamissopimuksen tekstin rakenteen mukaisesti näkemykseni 171 artiklan 1 kohdan mahdollisesta rikkomisesta, ja lopuksi tutkin seurauksia, joita tällainen rikkominen saattaa saman artiklan 2 kohdan mukaan aiheuttaa.

A *Alustava kysymys: 171 artiklaan perustuvien seuraamusten luonne*

28. Perustamissopimuksen 171 artiklan 1 kohdassa, jota ei ole muutettu Maastrichtin sopimuksella, määrätään perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) mukaisesti annettujen yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden velvoittavasta luonteesta. Tuomitun jäsenvaltion on näet "toteutettava yhteisön tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet".

29. Saman artiklan 2 kohdassa komissio valtuutetaan aloittamaan uusi menettely jäsenvaltiota vastaan, joka ei ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan. Komission on etukäteen ilmoitettava menettelyn kohteena olevan jäsenvaltion viranomaisille ja varattava niille tilaisuus esittää huomautuksensa, ja sen jälkeen se antaa perustellun lausunnon, jossa on yksilöitävä ne nimenomaiset seikat, joiden osalta asianomainen jäsenvaltio ei ole noudattanut yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota. Jos jäsenvaltio ei toteuta yhteisöjen tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanemiseksi tarvittavia toimenpiteitä asetetussa määräajassa, komissio voi saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja yksilöidä samalla kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrän, joka jäsenvaltion tulisi sen käsityksen mukaan suorittaa.

30. Seuraavissa kohdissa pyrin osoittamaan, että 171 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn luonne voidaan määritellä ottaen huomioon perustavoite, joka perustamissopimuksessa asetetaan rikkomismenettelylle kokonaisuudessaan, eli saada jäsenvaltiot noudattamaan mahdollisimman nopeasti velvollisuuksiaan.[6] Tarkasteluni koskee rahamääräistä seuraamusta, jonka määräämistä komissio voi vaatia ja jonka yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä uhkasakon muodossa. *Sakko*, tai tarkemmin sanoen *pakoteseuraamus*[7] on "rahamääräinen seuraamus, jonka tuomioistuin on määrännyt pakottaakseen velallisen noudattamaan päävelvoitettaan, ja sen määräksi vahvistetaan yleensä tietty summa kultakin päivältä tai muulta ajanjaksolta, jonka viivästys kestää".[8] Myös kiinteämääräisen hyvityksen maksamista, josta komissio ei ilmaise kantaansa tiedonannoissaan,[9] on kuitenkin pidettävä keinona saavuttaa lopullinen päämäärä, eli tuomion täytäntöönpano, eikä jäsenvaltiolle lainvastaisesta toiminnasta tuomittavana rangaistuksena tai varsinkaan korvauksena tuomion täytäntöönpanon viivästymisestä aiheutuneesta haitasta. Muussa tapauksessa tämän menettelyn sisäinen rakenne muuttuisi peruuttamattomasti niin, että se muuttuisi aina sen mukaan, minkätyyppistä komissio vaatii.[10]

31. Heti aluksi myönnän, että on suuri kiusaus luokitella uudet, ja siksi tuntemattomat, käsitteet vanhoihin klassisiin ja perusteellisesti tutkittuihin oikeudellisiin ryhmiin. Koska puolustautumisoikeuksilla on niin tärkeä sija demokraattisessa

6 — Ks. ensimmäisen tiedonannon 4 kohta (edellä 13 kohta).

7 — Laajempaan ilmaisuun "seuraamus" ei sisälly ennakkokäsitystä tämän oikeudellisen käsitteen luonteesta.

8 — Alcalá-Zamora y Castillo, N., *Cuestiones de terminología procesal*, Mexico, 1972, s. 54, jota lainataan teoksessa Aragoneses Martínes, S., *Las "astreintes"*, Madrid, 1985, s. 17.

9 — Paitsi ilmaistakseen, ettei se luovu mahdollisuudesta vaatia sen tuomitsemista.

10 — Sama Alcalá-Zamora y Castillo täydentää määritelmäänsä siten, että uhkasakko "voi myös muodostua määrätystä summasta, joka maksuvelvollisen on maksettava jokaisesta rikkomuksesta" (ibidem).

yhteiskunnassa, tämä kiusaus on vielä suurempi, kun tarkastelun kohteena olevalla käsitteellä on (tai näyttää olevan) jokin yhteinen piirre valtiossa sovellettavan rangaistusmenettelyn kanssa. Tällainen rinnastus on jo jonkin aikaa hämärtänyt seuraamuksiin sovellettavien menettelyjen välillä aiemmin tehtyä erottelua, joka perustui siihen, olivatko seuraamukset rikosoikeudellisia vai hallinnollisia. Nykyisin hyväksytään se, että molempiin on sovellettava samanlaisia periaatteita. Tällaista kehitystä on pidettävä tervetulleena erityisesti yhteisön kannalta. Ei ole harvinaista, että samanlaista käyttäytymistä ehkäistään rikosoikeudellisin keinoin yhdessä jäsenvaltiossa, kun taas toisessa jäsenvaltiossa siihen kohdistetaan hallintooikeudellisia toimenpiteitä, mikä on osoitus tämän kahtiajaon keinotekoisuudesta.

32. Kyseenalaisempaa on mielestäni rikosoikeudessa muotoutuneiden periaatteiden soveltaminen sellaisilla aloilla kuin kilpailun suoja tai sukupuoleen perustuvan syrjinnän torjuminen. Näissä tapauksissa lainsäätäjän tarkoitus on säilyttää tai luoda objektiivisena pidettävä tilanne (kilpailun vapaus toisessa tapauksessa ja miesten ja naisten tasa-arvo toisessa), eikä rangaista tietyn taloudellisen toimijan väitettyä oikeudenvastaista aikomusta. Siksi kummassakaan esimerkissä, toisin kuin rikosoikeudessa, ei edellytetä tahallisuutta eikä edes tuottamusta, jotta kyseessä olisi rangaistava rikkomus. Vaikka repressiivistä tekijää ei koskaan täysin voida poistaa, pyritään näissä olosuhteissa määrättävillä taloudellisilla seuraamuksilla sopivampien keinojen puuttuessa kohdistamaan toimijaan välillisiä pakotteita, jotta tämä muuttaisi käyttäytymistään määrättyyn suuntaan, eikä rankaisemaan lainvastaisesta käyttäytymisestä.

33. Samaa voidaan mielestäni sanoa 171 artiklalla käyttöön otetusta menettelystä. Sillä ei pyritä rankaisemaan jäsenyysvelvoitteensa laiminlyönyttä jäsenvaltiota, vaan taivuttamaan se panemaan tuomio täytäntöön sellaisen pakotteen avulla, joka merkitsee päivittäin kasvavaa huomattavaa rahamääräistä seuraamusta. Siksi katson, että jos tämä käsite olisi sijoitettava johonkin perinteiseen oikeudenalaan, se kuuluisi ennemminkin tuomioiden täytäntöönpanomenettelyn piiriin. Tavallisessa tuomion täytäntöönpanomenettelyssä voidaan, tietysti fyysisen pakotuksen mahdollisen käytön lisäksi, määrätä myös rahamääräisiä seuraamuksia. Tämä on yleinen käytäntö useiden Manner-Euroopan jäsenvaltioiden siviili- ja hallintomenettelyissä. [11]

34. Siten Ranskan siviilituomioistuimissa *uhkasakkojen* (astreintes) määrääminen on ollut oikeuskäytäntö jo viime vuosisadan alusta. Vaikka toimenpiteen mahdollisesta korvauksenkaltaisesta luonteesta oli aluksi tiettyä epäselvyyttä, on lainsäätäjä hälventänyt tällaiset epäilyt. Hallinnollisista pakoteseuraamuksista ja niistä täytäntöönpanotoimista, jotka julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden on toteutettava tuomioiden täytäntöönpanemiseksi

11 — Anglosaksiseen vaikutuspiiriin kuuluvissa oikeusjärjestyksissä tunnetaan käsite *contempt of court*, jossa, vaikka sillä pyritäänkin samanlaisiin tavoitteisiin, on selkeästi rikosoikeuden alaan kuuluvia piirteitä, koska siinä painotetaan lainkäyttöelinten tekemien päätösten noudattamatta jättämisen rangaistavuutta ja pidetään sitä rikkomuksena lainkäyttäjää kohtaan.

16.7.1980 annetussa laissa nro 80-539 säädetään hallintotuomioistuimen mahdollisuudesta määrätä *uhkasakkoja*, joita pidetään sellaisten tuomioiden välillisinä täytäntöönpanovälineinä, joihin ne liittyvät ja joiden velvoittavuutta ne vahvistavat.

35. Belgiassa, Alankomaissa ja Luxemburgissa *uhkasakkoja* säännellään pakoteseuraamuksia koskevasta yhdenmukaisesta laista 26.11.1973 tehdyllä Benelux-maiden yleissopimuksella. Missään niistä kolmesta laista, joilla yleissopimus on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ei ole annettu rikosoikeudellista luonnetta sellaisille rahamääräisille seuraamuksille, jotka tuomioistuin voi määrätä.

36. Yleisten tuomioistuinten antamien tuomioiden täytäntöönpanoa koskevan Itävallan lain (Exekutionsordnung, annettu 27.5.1896 ja muutettu sen jälkeen useita kertoja) 354 §:n 1 momentissa säädetään mahdollisuudesta määrätä sekä rahamääräisiä että vapaudenmenetykseen johtavia pakoteseuraamuksia, sellaisissa tapauksissa, joissa tuomioon sisältyy toimintavelvoite, jonka täytäntöönpanoa ei voida siirtää kolmansille ja jonka täytäntöönpano perustuu velvoitteen kohteena olevan henkilön vapaaehtoisuuteen (unvertretbare Handlung).

37. Saksan siviiliprosessilain (Zivilprozeßordnung) 888 §:ssä on samankaltainen säännös tuomioiden täytäntöönpanosta (Zwangsvollstreckung). Saksan oikeuskäytännössä tuodaan nimenomaisesti esiin, että 888 §:ssä tarkoitetut pakoteseuraamukset eivät ole luonteeltaan rikosoikeudellisia tai vastaavia, vaan niillä pyritään pelkästään velvoittamaan täytäntöönpanoon. Rikosasioita koskevia menettelyllisiä periaatteita ei näin ollen voida soveltaa. [12]

38. Koska yhteisön oikeusjärjestyksen sisäinen rakenne ei tarjoa mahdollisuutta minkäänlaisen sellaisen laillisen väkivallan muodon käyttöön, jolla jäsenvaltio voitaisiin pakottaa noudattamaan jäsenyysvelvoitteitaan, niskoittelevan jäsenvaltion vastustuksen voittamiseksi ei ole muuta vaihtoehtoa kuin pakottaminen. Se voi olla luonteeltaan poliittista tai diplomaattista. Klassisessa kansainvälisessä oikeudessa vallitsevan näkemyksen mukaan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpano olisi nimittäin hyvin voitu antaa neuvoston tehtäväksi esimerkiksi valtuuttamalla se rajoittamaan kyseessä olevan jäsenvaltion äänioikeutta tai peruuttamaan se määräajaksi. Näin menetellään tietyssä määrin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden osalta. Roomassa 1950 allekirjoitetun yleissopimuksen 54 artiklan mukaan Strasbourgissa sijaitsevan ihmisoikeustuomioistuimen päätösten täytäntöönpanosta vastaa ministerikomitea, joka on Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden ulkoministereistä koostuva pysyvä konferenssi ja järjestöä johtava toimielin. [13] Strasbourgin tuomioistuimen tuomioilla on pelkästään toteava luonne, kuten yhteisöjen tuomioistuin toistuvasti on korostanut, ja niiden varsinainen täytäntöönpano rajoittuu

12 — Ks. esimerkiksi Entscheidungen der Oberlandesgerichte in Zivilsachen, 1982, sivulla 102 ja sitä seuraavilla sivuilla selostettu tuomio, sekä Göhler, E., "Das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch", *Neue juristische Wochenschrift*, 1974, s. 825 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti s. 826.

13 — Samoin on turvallisuusneuvosto valtuutettu päättämään toimenpiteistä, joihin on ryhdyttävä, jos Kansainvälisen tuomioistuimen päätöksiä ei ole pantu täytäntöön (Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 94 artikla).

tietyn summan maksamiseen "kohtuullisena hyvityksenä" (yleissopimuksen 41 artikla, satisfaction équitable). [14] Tähän summaan sisältyy korvaus yleissopimuksen loukkauksesta aiheutuneesta henkisestä kärsimyksestä ja aineellisesta vahingosta sekä oikeudenkäyntikulujen ja -kustannusten korvaaminen osittain tai kokonaan. Alusta asti on kuitenkin katsottu, että jos Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa todettu yleissopimuksen mukaisten oikeuksien ja vapauksien loukkaus perustuu vastaajana olevan valtion lainsäädäntöön tai hallinnolliseen käytäntöön, tuomion täytäntöönpanoon kuuluu myös tällaisen lainsäädännön tai käytännön muuttaminen. On sanomattakin selvää, että koska kyse on usein välittömästi asianomaisen henkilön perusoikeuksia koskevista säännöksistä, ei muutosten toteuttaminen aina ole helppoa. Ne saattavat edellyttää perustuslain muutoksia tai muun kuin yleissopimuksen allekirjoittaneen ja sen nojalla ainoan kansainvälisesti vastuullisen keskushallinnon puuttumista asiaan.

39. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpano varsinkin siltä osin kuin ne koskevat velvollisuutta muuttaa kansallista lainsäädäntöä, muistuttaa seuraustensa osalta yhteisöjen tuomioistuimen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien tuomioiden täytäntöönpanoa. Suuri osa niistä koskee nimittäin joko sitä, että vastaajana oleva jäsenvaltio ei ole pannut täytäntöön määrättyä direktiiviä, tai sitä, että se kansallisessa oikeudessaan pitää voimassa yhteisön oikeuden vastaista lainsäädäntöä.

14 — Sellaisena kuin se on muutettuna 11.3.1994 tehdyllä yhdennellätoista pöytäkirjalla.

Strasbourgin tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanemisen varmistamiseksi Euroopan neuvoston ministerikomitea käyttää yksinomaan diplomaattisia ja poliittisia painostuskeinoja. Euroopan neuvoston perussäännön mukaan rikkomuksen tehneeltä valtiolta voidaan pidättää oikeus olla edustettuna neuvostossa tai sitä voidaan pyytää eroamaan Euroopan neuvostosta, jos kyseessä on laillisuusperiaatteen ja ihmisoikeuksia koskevien periaatteiden vakava rikkomus.

40. Näillä toimenpiteillä pyritään siis samoihin tavoitteisiin kuin 171 artiklallakin, mutta silti monikaan ei uskaltaisi vaatia, että tämä erityinen tuomioiden täytäntöönpanomenettely voisi aiheuttaa sen, että asia tutkitaan uudelleen tuomioistuimessa, eikä varsinkaan, että rikkomuksen tehnyt jäsenvaltio voisi tällaisen käsittelyn kuluessa vedota rikosoikeudenkäynnissä syytettynä olevan henkilön oikeusturvakeinoihin.

41. On ainakin vielä yksi syy, miksi mielestäni ei ole asianmukaista pitää 171 artiklassa tarkoitettua menettelyä rikosoikeudenkäyntinä. Viittaan tällä oikeudellista ontologiaa koskeviin pohdintoihin. Jotenkin ei tunnu mielekkäältä, että jäsenyysvelvoitteensa laiminlyöneelle jäsenvaltiolle annetaan rikossyytteeseen asetetulle henkilölle kuuluvia menettelyllisiä takeita, joista useimmat perustuvat syyttömyysolettaman perusperiaatteeseen. *Le monde à l'envers*! Voiko valtio, jonka tärkein pyrkimys demokraattisessa yhteiskunnassa on lain kunnioitus, millään tavoin perustella, kun se itsepäisesti ei noudata juuri tätä lakia?

42. Edellä esitetyistä syistä päättelen, että 171 artiklassa tarkoitettua menettelyä ei voida rinnastaa rangaistusmenettelyyn, koska se muistuttaa ennemminkin erityistä tuomioiden täytäntöönpanoon liittyvää oikeudenkäyntimenettelyä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että valtiolla, joka ei ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, ei olisi mitään menettelyllisiä takeita — se ei olisi sen mielekkäämpää —, vaan sitä että kyseiselle valtiolle myönnettävien puolustautumisoikeuksien laajuus on sovitettava päämäärään, johon niillä pyritään.

43. Perustamissopimuksen 171 artiklaan perustuvan menettelyn asianmukaisella määrittämisellä on monenlaisia tärkeitä vaikutuksia. Sen perusteella ratkaistaan muun muassa, sovelletaanko rikosoikeudellisten takeiden järjestelmää (tahallisuus, rikkomuksen luokittelu, rangaistuksen määrittäminen, taannehtimattomuus) kokonaisuudessaan ja se, millainen toimivalta komissiolla on tällä alalla, sekä yhteisöjen tuomioistuimessa tehtävän tutkinnan laajuus. Tarkastelen jokaista kysymystä erikseen, ja viittaan kunkin osalta nyt käsiteltävänä olevaan asiaan.

B *Perustamissopimuksen 171 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut rikkomukset*

44. Perustamissopimuksen 171 artiklan 1 kohdassa, jota ei ole muutettu Maastrichtin sopimuksella, velvoitetaan jäsenvaltio, jonka on yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla todettu rikkoneen perustamissopimusta, toteuttamaan tuomion täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimenpiteet.

45. Kuten on todettu, 7.4.1992 annetussa yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa Helleenien tasavaltaa moititaan siitä, että se useilla eri tavoilla on jättänyt noudattamatta tiettyjä sille yhteisön oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvia, perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan (josta on tullut EY 249 artiklan kolmas kohta) mukaisesti asetettuja velvoitteita jätteistä huolehtimiseksi, eli

— se ei ole noudattanut direktiivin 75/442/ETY 4 artiklaan perustuvaa velvoitetta huolehtia jätteistä vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä

— se ei ole noudattanut direktiivin 75/442/ETY 6 artiklaan perustuvaa velvoitetta laatia jätehuoltosuunnitelma

— se ei ole noudattanut direktiivin 78/319/ETY 5 artiklaan perustuvaa velvoitetta huolehtia myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä

— se ei ole noudattanut direktiivin 78/319/ETY 12 artiklaan perustuvaa velvoitetta laatia ja pitää ajanmukaisina suunnitelmia myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä huolehtimiseksi.

46. Mielestäni nämä velvoitteet ovat "jaolliset" siten, että ne voidaan tietyssä määrin toteuttaa toisistaan riippumatta, ja katson myös, että huolimatta siitä kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta, jonka komissio on omaksunut tätä kannetta nostaessaan, hyvä oikeudenhoito edellyttää, että velvoitteita käsitellään erikseen. Kuten jäljempänä vielä totean, tämä näkökohta antaa yhteisöjen tuomioistuimelle mahdollisuuden mukauttaa määrättävä seuraamus sen mukaan, onko kutakin velvoitetta erikseen tarkasteltuna noudatettu vai ei.

47. Ryhdyn näin ollen nyt tarkastelemaan kunkin velvoitteen noudattamista ja sen jälkeen tutkin sen uhkasakon määrää, joka vastaajana olevalle valtiolle tapauksen mukaan on vahvistettava kunkin velvoitteen osalta. Ensin minun on kuitenkin pysähdyttävä tarkastelemaan kahta alustavaa kysymystä, eli kysymystä siitä, ovatko ne velvoitteet voimassa, joiden noudattamatta jättämiseen väitetty rikkomus perustuu, ja kysymystä sen ajanjakson määrittelemisestä, johon jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämistä koskeva tuomion täytäntöönpano tai sen laiminlyönti kohdistuu.

a) Direktiiveihin 75/442/ETY ja 78/319/ETY perustuvien velvoitteiden voimassaolo

48. Vaikka kukaan asianosaisista ei ole esittänyt tätä kysymystä, siihen on mielestäni syytä kiinnittää jonkin verran huomiota. Tarkoitus on tutkia, ovatko näihin kahteen jätteitä koskevaan direktiiviin perustuvat velvoitteet edelleen voimassa siten kuin ne olivat jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämistä koskevan tuomion antamisajankohtana, vai ovatko ne myöhemmin annetun lainsäädännön nojalla muuttuneet tai lakanneet. Jälkimmäisessä tapauksessa on todennäköistä, että jos alkuperäisiä velvoitteita ei enää ole, 171 artiklan mukaisella menettelyllä ei ole merkitystä, koska sillä pyritään taivuttamaan asianomainen täyttämään olemassa oleva velvoite.

49. Siten voidaan todeta, että direktiivin 75/442/ETY 4 ja 6 artiklaa on muutettu 18.3.1991 annetulla direktiivillä 91/156/ETY [15] ja että direktiivi 78/319/ETY on kumottu 12.12.1991 annetulla direktiivillä 91/689/ETY. [16] Molemmissa säädöksissä jäsenvaltioille annetaan kahden vuoden määräaika direktiivien noudattamiseksi tarvittavien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten voimaansaattamiseksi.

50. Muistutan (ks. edellä 2—10 kohta), että direktiiveissä 75/442/ETY ja 78/319/ETY säädettiin samanlaisista velvoitteista jätteistä sekä myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä huolehtimisen osalta samoin kuin niitä koskevien suunnitelmien ja vastaavien ohjelmien laatimisen osalta. Nyt vallitseva oikeudellinen tilanne on seuraava.

15 — Jätteistä annetun direktiivin 75/442/ETY muuttamisesta annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 78, s. 32).

16 — Vaarallisista jätteistä annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 377, s. 20).

51. Kiinteiden jätteiden osalta direktiivin 91/156/ETY 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle ja erityisesti, että:

— ei vaaranneta vesiä, ilmaa, maaperää ja kasveja sekä eläimiä;

— ei tuoteta melu- tai hajuhaittoja;

— ei vahingoiteta haitallisesti maaseutua tai erityisalueita.

Jäsenvaltioiden on myös toteutettava tarvittavat toimenpiteet jätteiden hylkäämisen, upottamisen tai valvomattoman huolehtimisen estämiseksi."

Direktiivin 91/156/ETY 7 artiklassa, jolla korvataan direktiivin 75/442/ETY 6 artikla, säädetään puolestaan seuraavaa:

"1. Edellä 3, 4 ja 5 artiklassa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi on 6 artiklassa tarkoitettua toimivaltaista viranomaista tai viranomaisia vaadittava laatimaan niin pian kuin mahdollista yksi tai useampia jätehuoltosuunnitelmia. Näiden suunnitelmien on käsitettävä erityisesti seuraavat asiat:

— hyödynnettävien tai käsiteltävien jätteiden lajit, määrät ja alkuperä;

— yleiset tekniset vaatimukset;

— tietynlaisia jätteitä varten mahdollisesti tarvittavat erityisjärjestelyt;

— sopivat paikat tai laitokset jätteistä huolehtimiseksi.

Suunnitelmat voivat koskea esimerkiksi:

— luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, joilla on jätteenkäsittelyyn tarvittava pätevyys;

— jätteiden hyödyntämis- ja huolehtimistoiminnan arvioituja kustannuksia;

— sopivia keinoja jätteiden keräilyn, lajittelun ja käsittelyn järkeistämisen edistämiseksi.

2. Jäsenvaltioiden on oltava tarvittaessa yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden ja komission kanssa tällaisten suunnitelmien laatimiseksi. Niiden on ilmoitettava näistä suunnitelmista komissiolle.

3. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa tarvittavat toimenpiteet estääkseen sellaiset jätteiden siirrot, jotka eivät ole jätehuoltosuunnitelmien mukaisia. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille kaikista tällaisista toimenpiteistä."

52. On selvää, että kiinteiden jätteiden käsittelyn osalta uudella yhteisön lainsäädännöllä tehdyt muutokset eivät vaikuta velvoitteisiin, joiden noudattamatta jättäminen oli 7.4.1992 annetun tuomion kohteena.

53. Myrkyllisten ja vaarallisten jätteiden (uuden käsitteistön mukaan vaarallisten jätteiden) osalta direktiivissä 91/689/ETY viitataan myös direktiiviin 75/442/ETY (sellaisena kuin se on muutettuna) ja samalla säädetään "uuden entistä tiukemman säännöstön tällaisten jätteiden erityislaadun huomioon ottamiseksi" [17] käyttöönotosta. Tämän perusteella on katsottava, että tällä hetkellä voimassa olevat vaarallisten jätteiden käsittelyä koskevat velvoitteet ovat *vähintään* yhtä tiukat kuin ne, jotka olivat voimassa huhtikuussa 1992.

54. Todettakoon lopuksi, että vaikka on kiistatonta, että 7.4.1992 annetussa tuomiossa kyseessä olleet velvoitteet ovat muodollisesti jonkin verran muuttuneet, ne ovat aineellisesti edelleen olemassa, ja niin ollen kaikkien jäsenvaltioiden on edelleen toteuttava niiden täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimenpiteet.

b) Ajankohta, johon yhteisöjen tuomioistuimen tuomion on kohdistuttava

55. Sen lisäksi, että tuomiossa, jonka yhteisöjen tuomioistuin antaa 171 artiklan

17 — Direktiivin 91/689/ETY neljäs perustelukappale.

2 kohdassa määrätyssä menettelyssä, on määrättävä maksettavaksi mahdollinen rahamääräinen seuraamus, siinä on myös määrättävä vastaajana oleva jäsenvaltio noudattamaan aikaisemmin perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla annetulla tuomiolla asetettuja velvoitteita.

56. Tämän ratkaisun on kohdistuttava määrättyyn ajankohtaan. Kysymys on erityisen tärkeä, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden mahdollisuus ajan mittaan panna osittain tai kokonaan täytäntöön yhteisöjen tuomioistuimen ensimmäinen tuomio ja tämän seikan vaikutus suoritettavaksi määrättävää taloudellista seuraamusta laskettaessa tai tällaisen seuraamuksen tarpeesta päätettäessä.

57. Mikä on sopivin ajankohta? Perustamissopimuksen vaikenemisen sekä 171 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn ja 169 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämisestä nostetun kanteen samankaltaisuuden perusteella voitaisiin sanoa, että sekä komission kanteen että yhteisöjen tuomioistuimen tuomion on kohdistuttava siihen määräpäivään, johon mennessä komissio on perustellussa lausunnossaan edellyttänyt jäsenvaltion noudattavan sitä. Tämä ajankohta on nimittäin se, jona yhteisöjen tuomioistuin katsoo riidan tulevan kannekelpoiseksi perustamissopimuksen rikkomista koskevissa kanteissa.[18] Siinäkin tapauksessa, että jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättäminen korjataan myöhemmin, liittyy menettelyn loppuun saattamiseen edelleen intressi ratkaista mahdollisen vastuun perusta, joka jäsenvaltiolla voi laiminlyöntinsä seurauksena olla muita jäsenvaltioita, yhteisöä tai yksityisiä kohtaan.[19]

58. En usko, että edellä esittämäni päättely on yhtä tarkoituksenmukainen tässä menettelyssä. Sen tarkoitus ei ole — kuten jo olen huomauttanut — todeta uudelleen, että velvoite on jäänyt noudattamatta, vaan sillä pyritään taivuttamaan niskoitteleva jäsenvaltio panemaan täytäntöön rikkomuksesta annettu tuomio. Yhtä varmaa on toisaalta, että yhteisöjen tuomioistuin pystyy hoitamaan lainkäyttötehtäväänsä vain sellaisen tilanteen osalta, joka voidaan kohdistaa määrättyyn ajankohtaan. Siksi katson, että viimeinen tilaisuus tuoda esiin vastaajana olevan jäsenvaltion huomautukset toteutetusta täytäntöönpanon tasosta sekä komission huomautukset asetettavan rahamääräisen seuraamuksen summasta ja edellytyksistä, on suullisen käsittelyn kuluessa, tai jos suullista käsittelyä ei pidetä, kirjallisen käsittelyn päättymiseen mennessä. Kyseessä on siis prosessuaalinen määräaika, josta yhteisöjen tuomioistuimen lainkäyttötehtävä, eli julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen esittäminen ja tuomioistuimen tuomion valmistelu ja julistaminen, alkaa. Tätä näkemystä voidaan perustella myös sillä, että perustellun lausunnon noudattamisen määräajan ja kanteen nostamisen välillä voi vähimmilläänkin kulua huomattavan pitkä aika (nyt käsiteltävässä asiassa yli kaksi vuotta), jonka kuluessa sekä tosiasiallinen että oikeudellinen tilanne on saattanut muuttua merkittävästi.

59. Joka tapauksessa seuraava tarkastelu perustuu kaikkiin asianosaisten suulliseen

18 — Ks. esim. asia C-361/88, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2567, 31 kohta).

19 — Ibidem.

käsittelyyn mennessä esittämiin väitteisiin.

julkistamista koskevien säännösten soveltamista, samoin kuin käänteisesti suunnitelmia ja ohjelmia koskevien säännösten soveltaminen ei edellytä jätehuoltotoimenpiteiden toteuttamista koskevien säännösten noudattamista.

c) Sen velvollisuuden rikkominen, jonka mukaan jätteistä on huolehdittava vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä (direktiivin 75/442/ETY 4 artikla)

Komissio sitä vastoin katsoo, että asianmukainen jätehuolto ehdottomasti edellyttää, että jätteiden sijoittaminen tai niistä huolehtiminen toteutetaan suunnitelmaa noudattaen.

60. Sen velvollisuuden ulottuvuudesta, jonka mukaan jätteistä on huolehdittava vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä, on syytä esittää alustava huomautus. Tämä huomautus koskee myös myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä huolehtimista, jota tarkastelen jäljempänä.

62. Yhdyn komission tulkintaan: olisi täysin järjetöntä, jos jäsenvaltio voisi katsoa panneensa direktiivien säännökset täytäntöön pelkästään sillä, että se on laatinut jätehuoltosuunnitelmia ja huolehtinut jätteistä vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä, noudattamatta kuitenkaan millään tavalla näitä suunnitelmia.

61. Kreikan hallituksen mukaan se velvoitettiin 7.4.1992 annetussa tuomiossa noudattamaan neljää keskenään erillistä velvoitetta, jotka voidaan luonteensa perusteella jakaa kahteen ryhmään: toisaalta velvoitteisiin, jotka koskevat jätteiden sekä myrkyllisten ja vaarallisten jätteiden käsittelyä vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä, ja toisaalta velvoitteisiin, jotka koskevat suunnitelmien tai ohjelmien laatimista jätteistä sekä myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä huolehtimiseksi. Ensin mainittuja velvoitteita voidaan pitää "aineellisina" oikeussääntöinä, kun taas jälkimmäiset ovat "menettelyllisiä", eli ne liittyvät poliittiseen suunnitteluun. Siten jätehuollon toimenpiteitä koskevien säännösten soveltaminen ei edellytä suunnitelmien ja ohjelmien laatimista ja

63. Näin ollen katson, että jäsenvaltioiden velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteistä huolehditaan vaarantamatta vesiä, ilmaa, maaperää ja kasvistoa tai eläimistöä taikka tuottamatta melu- tai hajuhaittoja tai vahingoittamatta aluetta tai maisemaa, ja tämä kaikki ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi (direktiivin 75/442/ETY 4 artikla), sisältää välttämättä velvollisuuden noudattaa direktiivissä sää-

dettyä jätehuoltosuunnitelmaa näitä toimenpiteitä toteutettaessa.

64. Jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämisen osalta Kreikan hallitus puolustautuu väittämällä vähentäneensä merkittävästi Kouroupitosin uomaan edelleen kaadettavien kiinteiden jätteiden määrää. Jätemäärää voitiin vähentää neljän jätteiden hautauspaikan (Sfakian, Kalyvesin, Selinon ja Kissamon kunnissa) avaamisen tai laajentamisen sekä paperin lajittelu- ja kierrätysjärjestelmän käyttöönoton ansiosta. Lisäksi on aloitettu alumiinin keräyksen kokeiluohjelma ja alueellisen kierrätyskeskuksen perustamisesta on laadittu suunnitelmia. Kreetan polyteknisen oppilaitoksen tekemässä tutkimuksessa todettiin hyvin vähäisiä määriä myrkyllisiä aineita (dioksiineja ja furaaneja) Kouroupitosin alueella ja kahden kilometrin säteellä tästä alueesta.

65. Katson komission tavoin, että direktiivin 75/442/ETY 4 artiklan säännökset on Kreikan viranomaisten toteuttamalla toimenpidekokonaisuudella täytäntöönpantu vain osittain ja hajanaisesti.

66. Kuten Kreikan hallitus itsekin myöntää, sijoitetaan Kouroupitosin alueelle edelleen kiinteitä jätteitä. "Mereen huuhtoutuvat saasteet erityisesti Kouroupitosin tulviessa", "luvattomasta jätteiden polttamisesta aiheutuva palovaara", "kaikenlaisten jyrsijöiden ja hyönteisten nopea lisääntyminen", "hajut", "Akrotirin poikkeuksellisen kauniin kallioalueen ainoan rannan maiseman pilaaminen" jatkuu siis edelleen. [20] Kuten komissio on korostanut, voidaan edellä mainitusta teknisestä tutkimuksesta tuoda esiin seuraava kohta, johon Kreikan hallitus vetoaa: [21]

" — — Kouroupitosin alueella on todettu kohonneina pitoisuuksina erilaisia myrkyllisiä aineita, kuten aromaattisia polysyklisiä hiilivetyjä, polyklooribifenyylejä, polyklooridibentsodioksiineja, polyklooridibentsofuraaneja ja raskasmetalleja. Näiden vaarallisten aineiden aiheuttama saastuminen Kouroupitosin alueella on huomattava, ja vähenee välimatkan pidetessä."

Todettakoon lopuksi, että Kreikan hallitus ei ole näyttänyt toteen, että tähän mennessä toteutetut toimenpiteet olisivat aluetta varten laaditun kiinteiden jätteiden huoltosuunnitelman mukaisia.

67. Kreikan hallitus tuo esiin erilaisia ongelmia, jotka vaativat ratkaisua ennen kuin Kouroupitosin uoman korvaava jät-

20 — Edellä mainitun asian C-45/91 (Kok. 1992, s. I-2510) suullista käsittelyä koskevaan kertomukseen sisältyvässä raportissa mainitun, 22.9.1987 tehdyn valituksen mukaan — jonka aiheellisuutta Kreikan hallitus ei ole missään vaiheessa kiistänyt.

21 — On merkityksellistä, että tutkimuksen otsikko on "Environmental impact of uncontrolled solid waste combustion in the Kouroupitos" (tutkimus ympäristövaikutuksista, joita aiheutuu kiinteiden jätteiden ilman valvontaa tapahtuvasta polttamisesta Kouroupitosin uomassa).

teiden hautaamiseen soveltuva paikka voidaan valita. Näistä ongelmista Kreikan hallitus mainitsee laajan pohjavesialueen, haja-asutusalueiden väestönkasvun ja arkeologisten alueiden, luonnonmaisemien ja muistomerkkien suuren määrän. Kreikan hallitus luettelee vielä ne erilaiset tutkimukset, jotka jouduttiin tekemään ennen Strongylo Kefali -nimisen alueen valintaa.

68. Kreikan hallituksen selitykset koskevat sellaisia toimenpiteitä, joita parhaassa tapauksessa voidaan pitää direktiivin 75/442/ETY 4 artiklassa säädettyjen velvoitteiden täytäntöönpanon ensimmäisenä vaiheena, mutta niitä ei voida rinnastaa tähän täytäntöönpanoon.

69. Näin ollen on mielestäni todettava, että Helleenien tasavalta on rikkonut 171 artiklan 1 kohtaa, kun se ei ole pannut täytäntöön 7.4.1992 annettua tuomiota direktiivin 75/442/ETY 4 artiklaan perustuvien velvoitteiden osalta.

d) Jätehuoltosuunnitelman laatimista koskevan velvoitteen noudattaminen (direktiivin 75/442/ETY 6 artikla)

70. Komissio katsoo, että Kreikka ei ole noudattanut velvollisuuttaan laatia kiinteiden jätteiden huoltosuunnitelma Hanian aluetta varten.

71. Kreikan hallitus ilmoittaa antaneensa 27.10.1997 ministeritason päätöslauselmat nro 114218 ja 113944, jotka koskevat luettelon laatimista hankkeista ja ohjelmista kiinteiden jätteiden käsittelyä varten sekä kansallista jätehuoltosuunnitelmaa.[22] Hanian alueen jätehuoltosuunnitelma hyväksyttiin 25.11.1997, ja sitä sovelletaan Kreikan hallituksen mukaan sekä kiinteisiin jätteisiin että myrkyllisiin ja vaarallisiin jätteisiin. Jätehuoltosuunnitelmaan sisältyvät kaikki siihen mennessä hyväksytyt yksittäiset suunnitelmat ja toimintaohjelmat.

72. Komission mielestä 25.11.1997 tehty asiakirja ei ole sellainen suunnitelma, jota tarkoitetaan direktiivin 75/442/ETY 6 artiklassa tai direktiivin 78/319/ETY 12 artiklassa, vaan se on alustava tutkimus tällaista suunnitelmaa varten. Se sisältää joukon ehdotuksia kullekin maakunnan alueyksikölle, eikä niinkään jätehuoltoa koskevia päätöksiä.

73. Asiakirjaa ei ole tarpeen tarkastella tyhjentävästi, joten tyydyn omalta osaltani viittaamaan sen johdanto-osaan ja itse tekstiin (ensimmäisen osan sivut 14 ja 15). Niissä todetaan, että kuten komissio on

22 — Kreikan hallituksen virallinen lehti 1016/B/17.11.97.

korostanut, tutkimus on luonteeltaan alustava, ja että "sen täydentämiseksi on tarpeen laatia kaikki siinä mainitut raportit".

74. Näissä olosuhteissa ei voida katsoa, että 25.11.1997 tehty asiakirja olisi riittävän täsmällinen huolehdittavien kiinteiden jätteiden lajien ja määrien, yleisten teknisten määräysten tai jätteiden käsittelyyn ja hävittämiseen taikka sijoittamiseen sopivien paikkojen ja muiden erityismääräysten osalta, jotta sitä voitaisiin pitää direktiivin 75/442/ETY 6 artiklassa tarkoitettuna suunnitelmana. Asiakirjassa ei myöskään riittävästi täsmennetä huolehdittavien myrkyllisten ja vaarallisten jätteiden lajeja ja määriä, käsittelymenetelmiä, niihin erikoistuneita käsittelykeskuksia tai niiden sijoittamiseen sopivia paikkoja, jotta voitaisiin katsoa, että direktiivin 78/319/ETY 12 artiklan säännökset olisi pantu täytäntöön.

e) Sen velvoitteen noudattaminen, jonka mukaan myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä on huolehdittava vaarantamatta ihmisten terveyttä ja aiheuttamatta haittaa ympäristölle (direktiivin 78/319/ETY 5 artikla)

75. Vuodesta 1996 myrkyllisiä ja vaarallisia jätteitä ei Kreikan hallituksen mukaan ole enää sijoitettu Kouroupitosin uomaan, vaan niistä huolehtii yksityinen yritys, joka kuljettaa ne ulkomaille käsiteltäviksi. Tämä koskee myös sairaalajätteitä, jotka kuormataan erikoisajoneuvoon ja säilytetään kylmähuoneessa siihen saakka kunnes ne poltetaan pyrolyysissä. Kreikan hallitus vakuuttaa, että hiilivedyn sakka varastoidaan asianmukaisissa tiloissa ennen sen kuljettamista ulkomaille. Käytetyt mineraaliöljyt luovutetaan maakunnan hallintoviranomaisille jälleenkäsittelylaitokseen toimittamista varten, kun taas säiliöautoista ei enää tyhjennetä likakaivojen sisältöä Kouroupitosiin, sillä Haniaan on rakennettu biologinen puhdistuslaitos.

Kaiken kaikkiaan Kreikan hallitus katsoo, että myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä huolehditaan Hanian alueella täysin direktiivin 78/319/ETY mukaisesti, koska tarvittavat toimenpiteet ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi on toteutettu.

76. Komissio väittää, että Kreikan toteuttamat toimenpiteet ovat hajanaisia ja ajallisesti rajoitettuja. Siitä ei ole mitään näyttöä, että alueen kaikki vaaralliset jätteet kuljetettaisiin aina ulkomaille. Kreikan hallitus ei myöskään ole näyttänyt toteen, että kaikki sairaalajätteet toimitetaan pyrolyysissä poltettaviksi. Toimenpiteitä ei siis ole toteutettu myrkyllisten ja vaarallisten jätteiden käsittelystä laaditun kokonaisvaltaisen suunnitelman tai ohjelman mukaisesti.

77. Katson, että kun kyseessä on 171 artiklan nojalla nostettu kanne, on vastaajana olevan jäsenvaltion näytettävä toteen, että se on asianmukaisesti pannut täytäntöön perustamissopimuksen rikkomisesta annetun tuomion. Komission tehtävä voi tällöin rajoittua niiden velvoitteiden esiintuomiseen, joiden täytäntöönpanoa ei ole täysin näytetty toteen. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä silloin, kun jäsenvaltio velvoitetaan yhteisön oikeussäännöissä ilmoittamaan toteutetuista toimenpiteistä komissiolle, kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. Siksi on todettava, että jäsenyysvelvoitetta ei ole noudatettu. Onkin todettu, että "osittaiset aineelliset toimet tai hajanaiset säädökset eivät voi täyttää jäsenvaltion velvollisuutta laatia kokonaisvaltainen toimintaohjelma tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi". [23]

78. Joka tapauksessa ei ole näytetty toteen, että Kreikan viranomaisten toteuttamat toimenpiteet noudattaisivat sellaista myrkyllisten ja vaarallisten jätteiden huolehtimiseksi laadittua järjestelmällistä ja pysyvää ohjelmaa, jota direktiivin 78/319/ETY 12 artiklassa edellytetään. Kuten jo olen todennut (ks. edellä 62 kohta), velvollisuus huolehtia jätteistä direktiivien 75/442/ETY ja 78/319/ETY mukaisesti edellyttää, että jätteistä huolehditaan näissä direktiiveissä säädettyjä suunnitelmia ja ohjelmia noudattaen.

79. Edellä esitetyistä syistä minun on todettava, että Helleenien tasavalta ei ole täysin noudattanut direktiivin 78/319/ETY 5 artiklan mukaista velvollisuuttaan huolehtia myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä Hanian alueella.

f) Velvollisuus laatia ohjelmat myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä huolehtimiseksi ja pitää ne ajanmukaisina (direktiivin 78/319/ETY 12 artikla)

80. Myrkyllisten ja vaarallisten jätteiden huolehtimiseksi laadittavaa Hanian alueen ohjelmaa koskevan velvoitteen osalta Kreikan hallitus väittää, että 25.11.1997 tehdyn asiakirjan (ks. edellä 71 kohta) tavoitteena on laatia suunnitelma sekä kiinteitä jätteitä että myrkyllisiä ja vaarallisia jätteitä varten.

Tämän kysymyksen käsittelyä varten viittaan kappaleeseen, joka koskee 7.4.1992 annetun tuomion noudattamista direktiivin 75/442/ETY 6 artiklan osalta.

C *Perustamissopimuksen 171 artiklan 2 kohdan soveltaminen*

81. Tärkein tässä selvitettävä kysymys koskee uhkasakon tai kiinteämääräisen hyvityksen vahvistamista, joka on tapauksen mukaan määrättävä vastaajana olevalle

23 — Asia C-298/97, komissio v. Espanja, tuomio 28.5.1998 (Kok. 1998, s. I-3301, 16 kohta).

jäsenvaltiolle. Koska tämä on ensimmäinen kerta, kun yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään tutkimaan tätä kysymystä, on aluksi syytä tarkastella kysymystä seuraamusten määräämistä koskevista aikarajoista ja tämän menettelyn yhteydessä komissiolle ja yhteisöjen tuomioistuimelle kuuluvista vastaavista tehtävistä. Olen jo edellä todennut, että nämä kysymykset liittyvät kiinteästi tämän järjestelmän oikeudelliseen luonteeseen.

a) Perustamissopimuksen 171 artiklan 2 kohdan taannehtivuus

82. Kuten jo edellä olen todennut, Helleenien tasavallan hallitus pitää 171 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn taannehtivaa soveltamista oikeudenvastaisena. Kreikan hallitus katsoo, että kun otetaan huomioon, että edeltävä hallinnollinen menettely aloitettiin 11.10.1993 (ks. edellä 16 kohta), eli ennen Maastrichtin sopimuksen voimaantuloa, ja että 171 artiklan uudessa sanamuodossa määrätään huomattavista taloudellisista seuraamuksista, kyseessä on ankaramman oikeussäännön taannehtiva soveltaminen, mikä loukkaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Alpha Steel vastaan komissio [24] omaksumaa nulla poena sine lege -yleisperiaatetta.

83. Asia Alpha Steel vastaan komissio, johon vastaaja vetoaa, on kuitenkin enemmän omiaan valaisemaan tässä esittämiäni perusteluja. On kiistatonta, että mainitussa asiassa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, tosin epäsuorasti, nulla poena sine lege -yleisperiaatteen yhteisön oikeudessa. Yhteisöjen tuomioistuimen perimmäinen tarkoitus oli kuitenkin selventää, ettei kaikkiin oikeussääntöihin, joilla yksityishenkilöille määrätään taloudellisia rasituksia, sisälly seuraamusta. Kyseisessä asiassa tarkasteltiin terästeollisuusyrityksiä koskevan teräksen tuotantokiintiöjärjestelmän käyttöön ottamisesta 31 päivänä lokakuuta 1980 tehdyn komission päätöksen N:o 2794/80/EHTY [25] määrättyjä säännöksiä. Näissä säännöksissä suositaan tietyt edellytykset täyttäviä yrityksiä, ja samalla niiden tarjoamien etujen ulkopuolelle suljetaan muita yrityksiä, niille näin haittaa aiheuttaen. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti perustellusti, että näillä säännöksillä ei missään tapauksessa pyritä aiheuttamaan seuraamuksia niille yrityksille, jotka eivät täytä edellytyksiä, eikä niillä siksi voida loukata nulla poena sine lege -periaatetta.

84. Toisin sanoen vain sellaiset toimenpiteet, joita voidaan pitää varsinaisina seuraamuksina, nauttivat rikosoikeuden alalla annettavaa erityissuojaa, mutta tämä ei koske mitä tahansa säännöstä, jolla on kielteisiä vaikutuksia tietyn henkilön omaisuuteen. Asiassa Alpha Steel vastaan komissio taloudellinen haitta perustui siihen, että teollisuudelle kohdistetun tukitoimenpiteen yhteydessä myönnettiin kilpaileville yrityksille paremmat edellytykset. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa vastaajana olevalle jäsenvaltiolle mahdollisesti aiheutuvaa rahallista vahinkoa on pidet-

24 — Asia 14/81, tuomio 3.3.1982 (Kok. 1982, s. 749, 28 kohta).

25 — EYVL L 291, s. 1.

tävä kehotuksena noudattaa yhteisön oikeusjärjestystä, eikä rangaistuksena tai moitteena.

85. Perustamissopimuksen 171 artiklan mukaisten seuraamusten määräämistä ei koske rangaistussääntöjen taannehtivuuskielto, kun kyseessä on uusi toimenpide, jolla pyritään edistämään jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämistä koskevien yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanoa laillisuuden toteutumiseksi yhteisössä. Pakkokeinoja on pidettävä rikkomuksen toteavaan ensimmäiseen tuomioon liittyvinä liitännäisinä prosessikeinoina eikä rikosoikeudellisina tai siihen rinnastettavina sääntöinä.

b) Komission ja yhteisöjen tuomioistuimen tehtävät 171 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa menettelyssä

86. Perustamissopimuksen 171 artiklan 2 kohdassa todetaan vain aivan lyhyesti, että jollei vastaavasta hallinnollisesta menettelystä [26] muuta johdu, komissio voi saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja yksilöidä summan, joka sen käsityksen mukaan olosuhteet huomioon ottaen on suoritettava, kun taas yhteisöjen tuomioistuimen tehtävä on tapauksen mukaan määrätä seuraamus, jos se toteaa, että jäsenvaltio, jota asia koskee, ei ole noudattanut sen tuomiota. Mitään muuta lainsäätäjä ei ilmaise. Pakoteseuraamusten laskentaperusteiden muodostamisen vaikea tehtävä siirretään kokonaisuudessaan yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi yhteistyössä komission kanssa, joka suorittaa ensimmäisen arvion. En kiistä niiden poliittisten ongelmien vakavuutta, jotka estivät Maastrichtin sopimuksen neuvottelijoita pääsemästä tyydyttävämpään lopputulokseen, enkä myöskään tue sitä naiivia näkemystä, että oikeudellinen tehtävä rajoittuisi siihen, että olemassa olevia oikeussääntöjä sovelletaan selkeisiin tapauksiin. Haluan kuitenkin ilmaista huolestumiseni siitä, että riitojen ratkaisemisesta Euroopan unionissa vastaavalle toimielimelle on jätetty toimivalta perustaa järjestelmä, jolla on viime kädessä korvattava muiden, lähinnä poliittisten, keinojen tehokkuuden puute, jotta jäsenvaltiot voidaan taivuttaa noudattamaan yhteisön oikeusjärjestystä.

Tämän jälkeen siirryn tarkastelemaan 171 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua uhkasakon määrittämistä koskevaa menettelyä, erityisesti komission ja yhteisöjen tuomioistuimen tätä koskevan toimivallan laajuuden osalta.

87. Mainitun määräyksen mukaan komission on siis yksilöitävä määrä, joka tulisi sen käsityksen mukaan olosuhteet huomioon ottaen suorittaa, ja yhteisöjen tuomioistuin määrää tapauksen mukaan seuraamuksen, jos se toteaa jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämisen. Tämän kohdan tarkoitus ei siten ole luoda minkäänlaista yhteyttä *yksilöintiä* koskevien komission valtuuksien ja *määräämistä* koskevien yhteisöjen tuomioistuimen valtuuksien välille. En kuitenkaan usko, että nämä valtuudet olisivat täysin itsenäiset siten, että yhteisöjen tuomioistuin voisi

26 — Joka on samanlainen kuin perustamissopimuksen 169 artiklassa (josta on tullut EY 226 artikla) tarkoitettu menettely sillä erolla, että komission on perustellussa lausunnossaan täsmennettävä, miltä osin vastaajana oleva jäsenvaltio ei ole noudattanut ensimmäistä tuomiota.

ilman muuta poiketa komission ehdotuksesta ja siinä määrätystä summasta.

88. Tämä johtuu ensiksikin siitä, että jos näin ei olisi, eli jos yhteisöjen tuomioistuin olisi täysin vapaa määräämään itse rahallisesta seuraamuksesta ja vahvistamaan sen määrän, komissio olisi kanteen nostettuaan pelkkä ulkopuolinen asiantuntija, joka ehdottaisi ratkaisua parhaan tietonsa ja ymmärryksensä mukaan. Tällainen toimivalta on joka tapauksessa muilla mahdollisilla väliintulijoilla, eli jäsenvaltioilla ja muilla toimielimillä. Vaikka perustamissopimuksessa määrätään, että kun kanne on nostettu 171 artiklan nojalla, komissio yksilöi seuraamuksen edellytykset ja määrän, joka sen käsityksen mukaan on suoritettava, katson että pyrkimyksenä varmasti on ollut enemmän kuin pelkkä komission velvoittaminen antamaan yhteisöjen tuomioistuimelle tietoja oikeudenkäynnin olennaisesta osasta. Koska perustamissopimuksessa viitataan tähän nimenomaisesti, komission ehdotukselle on annettava suurempi oikeudellinen paino kuin sille asianosaisten väitteiden ja huomautusten mukaan kuuluisi.

89. Toinen syy liittyy itse 171 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn luonteeseen. Kuten olen korostanut, tämän menettelyn tarkoitus ei ole rangaista jäsenvaltiota jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämisestä, vaan taivuttaa se noudattamaan tuomiota. Komissiolla on tältä osin laajin mahdollinen harkintavalta sikäli, että sillä ei ole mitään velvollisuutta reagoida, jos 171 artiklan 1 kohtaa rikotaan. Tämä johtuu siitä, että kun komissio päättää kanteen nostamisesta tai nostamatta jättämisestä, sen on otettava huomioon oikeudellisten näkökohtien lisäksi poliittiset tekijät. Mutta uhkasakon määrääminen ja sen määrän vahvistaminen ei myöskään voi olla vaikuttamatta poliittisiin arviointeihin. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna olisi 171 artiklan sisäisen rakenteen vastaista, jos komissiolla olisi toimivalta määrätä menettelystä — ottaen huomioon, että ainoastaan se voi tehdä päätöksen tämän menettelyn aloittamisesta ja luopua asiasta — ja jos samalla sen ehdotus seuraamuksista olisi pelkkä ehdotus ilman minkäänlaista vaikutusta ratkaisuun, jonka yhteisöjen tuomioistuin aikanaan tekee.

90. Kolmas syy on vain edellisen seuraus. Yhteisön lainsäätäjä ei ole halunnut luoda jäykkää menettelyä, jonka nojalla jokaiselle jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämisen lajille olisi ennalta määrätty seuraamus. Koska näin ei ole, seuraamusta ja sen määrää koskevaan päätökseen liittyy väistämättä ainakin osittainen poliittinen valinta. Näyttää siltä, että komissio on päättänyt tehdä tämän valinnan seuraamuksen määrän yksilöinnin osalta ottamalla käyttöön "laiminlyönnin vakavuuden" perusteen. Jos hyväksytään sellainen näkemys, jonka mukaan uhkasakon määrääminen ja sen summan vahvistaminen kuuluu yksinomaan yhteisöjen tuomioistuimelle sen jälkeen, kun se on kuullut komissiota, siirretään poliittisten näkökohtien arviointi tuomioistuimelle, mikä haittaisi vakavasti Euroopan unionin toimielinten välistä toimivallan jakoa. Millä perusteella ja missä suhteessa yhteisöjen tuomioistuin voi päättää, että jätteitä koskevien direktiivien säännösten toistuva rikkominen, jota nyt käsiteltävänä oleva asia koskee, on vakavampaa tai lievempää kuin korkeammasta koulutuksesta annettujen todistusten tunnustamista koskevan

direktiivin 89/48/ETY [27] säännösten rikkominen? [28]

91. Neljäs syy on luonteeltaan yksinomaan menettelyllinen, mutta se on kuitenkin yhtä tärkeä. Jos yhteisöjen tuomioistuimella on täysi vapaus määrätä ja yksilöidä seuraamus, jota se pitää tarkoituksenmukaisena, ottamatta huomioon komission ehdotusta — joka on johdonmukaisesti kontradiktorisen käsittelyn kohteena — kuinka on silloin puolustautumisoikeuksien laita?

92. Toisaalta on yhtä varmaa, että 171 artiklassa ei myöskään määrätä, että komission esittämä yksilöinti sitoisi jollain tavoin yhteisöjen tuomioistuinta. Mitkä ovat siis yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan rajat? Tähän kysymykseen annettavaa vastausta varten on ensin tutkittava komission ehdotuksen sisältöä.

93. Vaikuttaa johdonmukaiselta, että komissio ehdotuksessaan ilmaisee kantansa ainakin a) seuraamuksen määräämisen tarkoituksenmukaisuudesta, [29] b) määrättävän seuraamuksen lajista (kiinteämääräinen hyvitys tai uhkasakko) ja c) määrästä, joka komission käsityksen mukaan olosuhteet huomioon ottaen on suoritettava. Viimeksi mainitun kohdan osalta komission on asianmukaisesti perusteltava, miksi se pitää ehdotettua seuraamusta asiaan liittyvien olosuhteiden kannalta tarkoituksenmukaisena.

94. Siltä osin kuin komission jokaiseen valintaan väistämättä liittyy tarkoituksenmukaisuuden arviointi, yhteisöjen tuomioistun ei asiaa tutkiessaan saa mennä pidemmälle kuin tutkiessaan yhteisön viranomaisten monitahoisten arvioiden perusteella toteuttamia toimia.

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhteisön viranomaisilla on tällaisissa tapauksissa laaja harkintavalta, jonka käyttöön kohdistetaan rajoitettu tuomioistuinvalvonta, mikä merkitsee sitä, että yhteisöjen tuomioistuimet eivät saa korvata kyseisen viranomaisen tosiseikkojen osalta tekemää arviointia omalla arvioinnillaan. Yhteisöjen tuomioistuinten on tällaisessa tapauksessa rajoituttava tutkimaan tosiseikkojen aineellista merkitystä ja yhteisön viranomaisen niistä tekemää oikeudellista arviointia sekä erityisesti sitä, että kyseinen viranomainen toiminnassaan ei ole käyttänyt toimivaltaansa ilmeisen virheellisellä tavalla, käyttänyt harkinta-

27 — Vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21 päivänä joulukuuta 1988 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1989, L 19, s. 16), josta on kyse asiassa C-197/98, komissio v. Kreikka, joka myös koskee 171 artiklan mukaista menettelyä.

28 — Puhtaasti oikeudelliselta kannalta yhteisöjen tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanon laiminlyönti on aina yhtä vakavaa, vastaten velvoittavan päätöksen noudattamatta jättämistä (ks. vastaavasti toisen tiedonannon kolmannen kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäinen kappale, edellä 14 kohta).

29 — Tältä osin en usko, että on syytä kiinnittää enempää huomiota 171 artiklan sisältöön, siltä osin kun siinä näytetään edellytettävän, että komissio vaatii seuraamuksen määräämistä. Määräyksen tällaisen tulkinnan noudattamiseksi on joka tapauksessa riittävää, että komissio ehdottaa luonteeltaan vertauskuvallista seuraamusta.

valtaansa väärin tai selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajoja. [30]

95. Nyt käsiteltävänä olevassa riita-asiassa on siten katsottava, että tarkoituksenmukaisuutta koskevan harkintavallan käyttö edellyttää jo luonteensa perusteella rajoitettua tuomioistuinvalvontaa edellä 93 kohdassa lueteltuja kolmea seikkaa koskevan vaatimuksen osalta. Siksi yhteisöjen tuomioistuimen on huolehdittava siitä, ettei se korvaa komission arviointia omalla arvioinnillaan, jotta se ei heikentäisi oman lainkäyttötehtävänsä perustaa. Yhteisöjen tuomioistuimen on luonnollisesti tutkittava tosiseikkojen aineellista merkitystä ja varmistauduttava siitä, ettei seuraamusta koskeva ehdotus ole ilmeisen virheellinen. Ei ole yhtä todennäköistä, että pelkkä seuraamuksesta ja sen määrästä ilmoittaminen voisi olla harkintavallan väärinkäytön kaltainen rikkomus edes silloin, kun sitä tarkastellaan ehdottoman objektiivisesti, tai että siitä voisi seurata, että komissio selvästi ylittää harkintavaltansa rajat. Tällaisen seuraamusta koskevan ehdotuksen tuomioistuinvalvonnan tavoitteena on paremminkin oltava suhteellisuusperiaatteen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattaminen. [31]

96. Sen määrittämiseksi, onko yhteisön oikeuden säännös suhteellisuusperiaatteen mukainen, on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan varmistauduttava siitä, että säännöksen päämäärä voidaan saavuttaa säännöksessä käytettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen päämäärän saavuttamiseksi. [32] Yhteisöjen tuomioistuimen on perustamissopimuksen 171 artiklan 2 kohdassa määrätyssä menettelyssä varmistauduttava siitä, että komission tarkoituksenmukaisuuden arviointiin liittyvän laajan harkintavaltansa rajoissa tekemä ehdotus on asianmukainen ja että se ei ole suhteeton tavoitteeseensa nähden, joka on juuri asianomaisen jäsenvaltion tehokas taivuttaminen panemaan täytäntöön kyseessä olevan jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämisestä annetun tuomion.

97. Samoin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kaikenlaisen syrjinnän kielto edellyttää, että toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa ei menetellä eri tavalla, ellei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella. [33] Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuimen on valvottava, ettei lähtökohtaisesti toisiinsa rinnastettavissa olevista rikkomuksista määrätä erilaisia seuraamuksia, ellei komissio ole asianmukaisesti perustellut tällaista eroa.

98. Nämä ovat näkemykseni mukaan 171 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun ehdotukseen kohdistettavan tuomioistuinvalvonnan rajat: kun komissiolle annetaan laaja harkintavalta ehdotukseen väistämättä liittyvän tarkoituksenmukai-

30 — Ks. erityisesti yhdistetyt asiat 56/64 ja 58/64, Consten ja Grundig v. komissio, tuomio 13.7.1966 (Kok. 1966, s. 429; Kok. Ep. I, s. 275); asia 55/75, Balkan-Import-Export, tuomio 22.1.1976 (Kok. 1976, s. 19, 8 kohta); asia 9/82, Øhrgaard ja Delvaux v. komissio, tuomio 14.7.1983 (Kok. 1983, s. 2379, 14 kohta); asia C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3203, 24 ja 25 kohta; Kok. Ep. XIV, s. 233) ja asia C-157/96, National Farmers' Union ym., tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2211, 39 kohta).

31 — Ks. vastaavasti toisen tiedonannon ensimmäisen kohdan toinen alakohta (edellä 14 kohta).

32 — Ks. useiden muiden lisäksi asia C-256/90, Mignini, tuomio 8.4.1992 (Kok. 1992, s. I-2651, 16 kohta).

33 — Ks. esimerkiksi asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, 67 kohta; Kok. Ep. XVI, s. 173).

suuden arvioinnin osalta, yhteisöjen tuomioistuimen suorittama asian tarkastelu on rajoitettu, eikä yhteisöjen tuomioistuin missään tapauksessa voi korvata ehdotukseen sisältyvää arviointia omalla arvioinnillaan. Ehdotuksen luonne huomioon ottaen tämä asian rajoitettu tarkastelu kohdistuu siihen, onko ilmeinen arviointivirhe todettavissa, ja siihen, onko suhteellisuusperiaatetta ja yhdenvertaisen kohtelun periaatetta noudatettu.

99. Nyt voin esittää näkemykseni seuraamusta koskevasta komission ehdotuksesta.

c) Seuraamusta koskeva komission ehdotus

100. Toimiakseen avoimesti komissio on julkaissut kaksi tiedonantoa, toisen EY:n perustamissopimuksen 171 artiklan soveltamisesta ja toisen siinä määrätyn uhkasakon laskentatavasta. Kun otetaan huomioon nyt kyseessä olevan menettelyn luonne, ei näihin kahteen asiakirjaan sisältyvien perusteiden lainmukaisuuden kokonaisarvioon ole aihetta, vaan ryhdyn tutkimaan, onko tätä menettelyä käytännössä sovellettu edellä esittämiäni rajoja noudattaen. Tämä ei tietenkään merkitse sitä, että katsoisin tiedonantojen olevan täysin vailla oikeusvaikutusta. Päinvastoin olen sitä mieltä, että tiedonannot sitovat riittävästi niitä antanutta toimielintä estääkseen sitä toimimasta toisin kuin aiemmin on toimittu, eli nk. "venire contra factum proprium" -kiellon vastaisesti, minkä rikkomisella voidaan joissakin tapauksissa perustella syrjintäkiellon periaatteen loukkaamiseen nojautuvaa kanneperustetta.[34] Sitä paitsi avoimuutta ei mitenkään edistäisi se, että komissio ei katsoisi omien tiedonantojensa sitovan itseään.[35]

101. Kaikkien 7.4.1992 annettuun tuomioon perustuvien velvoitteiden osalta komission alkuperäiseen ehdotukseen sisältyy seuraavat vaatimukset:

a) Helleenien tasavallalle määrätään seuraamus

b) seuraamus määrätään uhkasakon muodossa

c) uhkasakon määräksi vahvistetaan 24 600 euroa päivässä tuomion julistamispäivästä siihen päivään, jona vastaajana oleva jäsenvaltio on kokonaisuudessaan pannut täytäntöön jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion.

34 — Tämän yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut henkilöstöasiaa koskevan tapauksen yhteydessä. Ks. esim. asia 148/73, Louwage ym. v. komissio, tuomio 30.1.1974 (Kok. 1974, s. 81, 12 kohta) ja asia 25/83, Buick v. komissio, tuomio 29.3.1984 (Kok. 1984, s. 1773, 15 kohta).

35 — Ks. vastaavasti valtiontukipolitiikan osalta Jestaedt, Th. ja Häsemeyer, U., "Die Bindungswirkung von Gemeinschaftsrahmen und Leitlinien im EG-Beihilfenrecht", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1995, s. 787 ja sitä seuraavat sivut.

Edellä mainittu summa on saatu kertomalla kiinteämääräinen perushyvitys (500 euroa) valituilla vakavuuteen (6) ja kestoon (2) liittyvillä kertoimilla ja lopuksi vastaajana olevan jäsenvaltion maksukykykertoimella (4,1).[36]

102. Yhteisöjen tuomioistuin pyysi kirjallisesti komissiota ottamaan huomioon sellaisen tapauksen, jossa kaikki Helleenien tasavallan syyksi luetut rikkomukset ovat toisistaan riippumattomia, sekä yksilöimään niille kullekin vakavuuteen ja kestoon liittyvät vastaavat kertoimet.

103. Vastauksessaan komissio yksilöi ja perusteli seuraavat vakavuuteen liittyvät kertoimet:

— kerroin 4 direktiivin 75/442/ETY 4 artiklan rikkomisesta

— kerroin 2 direktiivin 75/442/ETY 6 artiklan rikkomisesta

— kerroin 1 direktiivin 78/319/ETY 5 artiklan rikkomisesta

— kerroin 1 direktiivin 78/319/ETY 12 artiklan rikkomisesta.

Komissio vahvisti jokaiselle rikkomukselle saman kestoon liittyvän kertoimen, joka on 2.

Soveltamalla kutakin näistä kertoimista perussummaan (500), joka kerrotaan maksukykykertoimella (4,1), saadaan kokonaismääräksi 32 800 euroa[37] päivässä, joka on myös maksettava jokaisen velvoitteen osalta asian käsittelyn päätteeksi annetun tuomion julistamispäivästä siihen saakka, kunnes jokainen velvoite erikseen tarkasteltuna on täytetty.

104. Minun on myönnettävä, että komission näkemys oudoksuttaa minua. En yhdy komission periaatteelliseen väitteeseen, että kunkin rikotun säännöksen vakavuutta ja kestoa koskevia kertoimia ilmaisemalla saataisiin suurempi kokonaismäärä kuin se, jota sovelletaan kaikkiin rikkomuksiin yhdessä tarkasteltuina. Komissio ei ole esittänyt mitään perustetta näille erilaisille tuloksille.

36 — 500 × 6 × 2 × 4,1 = 24 600.

37 — Direktiivin 75/442/ETY 4 artikla: 500 × 4 × 2 × 4,1 = 16 400.
— Direktiivin 75/442/ETY 6 artikla: 500 × 2 × 2 × 4,1 = 8 200.
— Direktiivin 78/319/ETY 5 artikla: 500 × 1 × 2 × 4,1 = 4 100.
— Direktiivin 78/319/ETY 12 artikla: 500 × 1 × 2 × 4,1 = 4 100.

Katson aivan päinvastoin, että kun jäsenysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteavan tuomion täytäntöönpano edellyttää useiden sellaisten velvoitteiden täyttämistä, jotka voidaan toteuttaa toisistaan riippumatta, ei ole vain mahdollista vaan myös toivottavaa, että komission ehdotuksessa ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa ilmaistaan kunkin velvoitteen suhteellinen merkitys seuraamusta laskettaessa. Tämä vastaa täysin seuraamusmenettelyn tarkoitusta, joka on juuri — toistan sen vielä — niskoittelevan jäsenvaltion taivuttaminen noudattamaan yhteisön oikeusjärjestystä. Mahdollisuus seuraamuksen osittaiseen tai asteittaiseen toimeenpanoon ja vastaavaan alentamiseen sopii sen vuoksi hyvin yhteen tämän tarkoituksen kanssa. Sitä paitsi vain sellainen yksilöinti, jossa otetaan huomioon toisistaan erotettavissa olevat erilaiset velvoitteet, antaa yhteisöjen tuomioistuimelle mahdollisuuden porrastaa ehdotettu seuraamus niiden velvoitteiden mukaan, jotka tuomioistuinmenettelyn kuluessa on todettu jääneen täyttämättä. Velvoitteiden yksilöllinen käsittely lähentää tätä menettelyä tuomioiden täytäntöönpanomenettelyyn ja loitontaa sitä samalla siitä, mitä voidaan pitää jäsenvaltion käyttäytymisen poliittisena arviointina tietyllä yhteisön toiminta-alueella.

105. Katson siten, että on syytä suosia näkemystä, jonka mukaan jokaisen jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämisestä annettuun tuomioon perustuvan velvoitteen täyttyminen on arvioitava erikseen, jos nämä velvoitteet ovat luonteeltaan riittävän itsenäiset, jotta ne voidaan erikseen panna täytäntöön.

106. Kuten jo edellä olen todennut, katson että direktiivin 75/442/ETY 6 artiklassa ja direktiivin 78/319/ETY 12 artiklassa tarkoitettujen suunnitelmien ja ohjelmien laatimista koskevat velvoitteet ovat täysin toisistaan riippumattomia, koska ne voidaan täyttää erikseen toteutettavilla toimenpiteillä. Näin ei ole direktiivin 75/442/ETY 4 artiklaan ja direktiivin 78/319/ETY 5 artiklaan perustuvien velvoitteiden osalta. Jäsenvaltioille asetettuun velvollisuuteen toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteistä, myös myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä, huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja aiheuttamatta haittaa ympäristölle, kuuluu myös velvollisuus noudattaa suunnitelmaa tai ohjelmaa näitä toimenpiteitä toteutettaessa (ks. edellä 63 ja 78 kohta).

107. Näin ollen 7.4.1992 annettu tuomio voidaan panna kokonaisuudessaan täytäntöön huolehtimalla asianmukaisesti jätteistä, myös myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä, vastaavia suunnitelmia ja ohjelmia noudattaen, kun taas näiden suunnitelmien tai ohjelmien asianmukaisilla laatimisilla — jotka ovat toisistaan riippumattomia velvollisuuksia — se pantaisiin täytäntöön vain osittain.

108. Seuraamuksen edellytysten ja sen määrän osalta, joka tulee "olosuhteet huomioon ottaen suorittaa", muistutan että lähtökohtana on ehdottomasti pidettävä komission ehdotusta, jota tuomioistuin tarvittaessa rajoitetusti valvoo edellä mainitsemallani tavalla. Ongelma on siinä, että komissio on nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ehdottanut kahta summaa.

Ensiksi se on ehdottanut uhkasakkoa, jonka määrä kaikista Kreikan rikkomuksista on 24 600 euroa päivässä, ja myöhemmin se on ehdottanut yksittäisistä rikotuista säännöksistä useita uhkasakkoja, joiden kokonaismäärä on 32 800 euroa päivässä.

110. Ryhdyn nyt tutkimaan komission ehdotusta määrätä uhkasakko, joka on määrältään 24 600 euroa päivässä.

111. Perusteet, joita komissio on soveltanut tätä määrää laskiessaan, ovat rikkomuksen vakavuus, jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämisen kesto ja maksukykykerroin.

109. Ymmärrän, että komissio pyrki kokonaisvaltaiseen näkemykseen ja ehdotti aikanaan yhtä seuraamusta kaikkien niiden säännösten rikkomisesta, joiden yhteisöjen tuomioistuimen antamalla tuomiolla oli todettu jääneen noudattamatta. En kuitenkaan ymmärrä, miksi eri seuraamusten yhteenlaskettu määrä on suurempi — jopa paljon suurempi — kun rikkomukset eritellään, kuin määrä, jota ensin mainitun menetelmän mukaan pidetään tarkoituksenmukaisena. Kuten jo olen todennut, komissio puolestaan esittää tältä osin vain periaatteellisen vaatimuksen. [38] Näin ollen katson, että komission toinen ehdotus on itse asiassa uusi arvio, ja koska se ei ole perusteltu, se on hylättävä ottaen huomioon sekä periaate hallintotoiminnasta vailla mielivaltaa että periaate, jonka mukaan kahdesta asianmukaisesta seuraamuksesta valitaan vähemmän ankara (mikä ilmentää sanontaa "in dubio, pro libertate").

Näiden perusteiden valinnassa en näe yhtään sellaista seikkaa, joka viittaisi ilmeiseen arviointivirheeseen tai suhteellisuusperiaatteen tai yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamiseen. Kuten edellä olen esittänyt, yhteisöjen tuomioistuinten tehtäviin ei kuulu ilmaista kantaansa siitä, minkä perusteen valinta on tarkoituksenmukaista tai miten näitä perusteita käytännössä on sovellettava. Jos niin olisi, tuomioistuin korvaisi komission arvion omalla arviollaan.

Siksi on riittävää, että yhteisöjen tuomioistuin on vakuuttunut siitä, että perusteet, joiden käyttöä komissio ehdottaa, ovat monien muiden lisäksi asianmukaiset 171 artiklan 2 kohdassa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tältä osin on mielestäni välttämätöntä esittää komission valitseman menetelmän asianmukaisuudesta joitakin täsmennyksiä sen lisäksi, mitä komissio on todennut toisessa tiedonannossaan.

38 — Yhteisöjen tuomioistuimen kysymykseen antamassaan kirjallisessa vastauksessa komissio vahvistaa, että "näkemys, jonka mukaan voidaan ehdottaa tapauksen mukaan vakavuuteen ja kestoon liittyviä kertoimia kultakin rikotulta säännökseltä johtaisi summiin, joista yhteenlaskettuina muodostuisi kokonaismäärältään melko tuntuva seuraamus, jos useita direktiivejä tai säännöksiä on rikottu".

112. Jos 171 artiklan 2 kohdan menettelyn lopullinen tavoite on yhteisön oikeusjärjestyksen toteuttaminen, eikä suinkaan rikkomuksen rankaiseminen, sen ensimmäinen tavoite on voittaa nopeasti niskoittelevan jäsenvaltion vastustus käyttämällä välillisenä pakotuskeinona taloudellista rangaistusta.[39] Jotta tällainen pakotuskeino olisi tehokas, on kunkin jäsenvaltion taloudellinen asema otettava huomioon. Siksi on täysin perusteltua mukauttaa seuraamus käyttämällä maksukykyperustetta.[40]

113. Heikommalta vaikuttaa vastaajana olevan jäsenvaltion vastakkaisen tahdonilmaisun[41] asteen ja komission valitsemien rikkomuksen keston ja vakavuuden perusteiden välinen mahdollinen yhteys. Kummassakaan komission tiedonannossa ei selkeästi ilmaista, miksi komissio on ottanut käyttöön nämä parametrit, jotka läheisesti muistuttavat muita rangaistusmenettelyssä käytettyjä parametrejä. Koska niitä koskee samat perusteet kuin jälkimmäisiä parametrejä, uskon että niiden on todettava olevan 171 artiklan 2 kohdan järjestelmän vastaiset. Uhkasakolla "pyritään murtamaan täytäntöönpanoon kohdistuva vastustus määräämällä velallinen itse täyttämään velvollisuutensa (välillinen pakottaminen tai uhkasakko), mikä ei ole seuraamuksen tarkoitus, joka on ennemminkin (sen yleisistä tavoitteista riippumatta) hyvitys jo tapahtuneesta laittomasta teosta".[42] Katson kuitenkin, että näiden perusteiden pätevyys voidaan säilyttää, kun otetaan huomioon, että niillä ei ilmaista rangaistuksen porrastusta rikkomuksen vakavuuden ja keston mukaan, vaan yhteisön oikeusjärjestyksen yhtenäistämisen suhteellinen kiireellisyys kussakin tapauksessa. Uhkasakon korottaminen rikkomuksen vakavuuden ja keston mukaan ilmaisee toisin sanoen tiettyä pyrkimystä siihen, että sakon suuruuteen suoraan verrannollinen — näin voidaan ennakoida — täytäntöönpanon nopeus olisi suurempi, kun kyseessä on jatkuvat rikkomukset tärkeitä yhteisön etuja vastaan, kuin vähemmän tärkeiden aineellisten säännösten lyhytkestoisten rikkomusten ollessa kyseessä. Tästä näkökulmasta tarkasteltuina vakavuuteen ja kestoon liittyvät perusteet vastaavat mielestäni 171 artiklan päämäärää, eli *mahdollisimman nopean* täytäntöönpanon vaatimusta.

114. Soveltaessaan edellä mainittuja perusteita nyt käsiteltävänä olevaan asiaan komissio vahvisti kertoimiksi rikkomuksen vakavuuden osalta kuusi kahdestakymmenestä ja keston osalta kaksi kolmesta. Komission esittämät syyt ovat riittävät ja ne ovat komissiolle kuuluvan tarkoituksenmukaisuutta koskevan harkintavallan rajoissa siten, että ne eivät periaatteessa ole ilmeisen virheellisiä eivätkä suhteettomia tai syrjiviä.

115. Näin ollen päättelen toistaiseksi, että komission ehdotus määrätä Helleenien tasavallalle rahamääräinen seuraamus, joka on suuruudeltaan 24 600 euroa päi-

39 — Ks. vastaavasti Diez-Hochleitner, J., "La respuesta del T.U.E. al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados miembros", *Revista de instituciones europeas*, 1993, s. 837—899, erityisesti s. 879.

40 — Tosin tuntuu oudolta, että kunkin jäsenvaltion maksukyvyn laskemiseksi on otettava huomioon kyseisen jäsenvaltion äänimäärä neuvostossa (ks. komission toisen tiedonannon neljäs kohta, edellä 14 kohta).

41 — Jäsenvaltioon sovellettava käsite "tahdonilmaisu" on aina vertauskuvallinen. Siten sellaista jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämistä, jota ei voida lukea jäsenvaltion keskusviranomaisten syyksi, pidetään edelleen esimerkkinä kyseisen jäsenvaltion "laiminlyönnin tahdonilmaisusta".

42 — García de Enterría, E. ja Fernández, T.-R., *Curso de derecho administrativo*, I osa, Madrid, 1989, s. 743.

vässä, sen taivuttamiseksi noudattamaan 7.4.1992 annettua tuomiota, on asianmukainen olosuhteet huomioon ottaen siten, kuin EY:n perustamissopimuksen 171 artiklan 2 kohdassa määrätään.

116. Kuten edellä olen selvittänyt, komission ehdotuksessa samoin kuin yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa on kuitenkin suosittava sellaista näkökulmaa, jonka perusteella voidaan tarkastella jokaisen jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämistä koskevaan tuomioon perustuvan velvollisuuden täytäntöönpanoa erikseen silloin, kun ne ovat luonteeltaan riittävän itsenäiset, jotta ne voidaan täyttää erikseen.

117. Ollakseni johdonmukainen tämän väitteen suhteen, minun on esitettävä kantani kullekin rikkomukselle asetettavasta suhteellisesta merkityksestä. Siksi nojaudun vielä kerran komission näkemykseen, koska tähän tarkasteluun väistämättä liittyvä tarkoituksenmukaisuusarviointi kuuluu komissiolle. Yksilöityjä seuraamuksia koskevassa ehdotuksessaan komissio esittää kokonaissumman, jossa eri säännösten rikkomusten suhteellinen painoarvo on seuraava:

— direktiivin 75/442/ETY 4 artiklan rikkomisesta 50 %

— direktiivin 75/442/ETY 6 artiklan rikkomisesta 25 %

— direktiivin 78/319/ETY 5 artiklan rikkomisesta 12,5 %

— direktiivin 78/319/ETY 12 artiklan rikkomisesta 12,5 %.

Tai vaihtoehtoisesti ilmaistuna euroina päivässä:

— direktiivin 75/442/ETY 4 artiklan rikkomisesta 12 300

— direktiivin 75/442/ETY 6 artiklan rikkomisesta 6 150

— direktiivin 78/319/ETY 5 artiklan rikkomisesta 3 075

— direktiivin 78/319/ETY 12 artiklan rikkomisesta 3 075.

118. Totean jälleen, että komission syyt antaa tällainen suhteellinen painoarvo kullekin rikkomukselle ovat sen laajan har-

kintavallan rajoissa, joka komissiolla tässä yhteydessä on, paitsi direktiivin 78/319/ETY 12 artiklan rikkomisen osalta. Mainitun artiklan mukaan jäsenvaltioiden on laadittava suunnitelmat myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä huolehtimiseksi sekä pidettävä ne ajanmukaisina. Kuten edellä olen esittänyt, kun saman direktiivin 5 artiklaan sisältyy velvoite huolehtia tällaisista jätteistä, siinä edellytetään, että jätteistä on huolehdittava suunnitelmaa noudattaen. Tältä kannalta 5 artiklan mukaisen velvoitteen täytäntöönpano edellyttää välttämättä myös 12 artiklan velvoitteen täytäntöönpanoa. Tuntuu epäjohdonmukaiselta antaa sama suhteellinen painoarvo kokonaisuudelle ja sen osalle. Siksi on syytä vähentää myrkyllisten jätteiden huolehtimiseksi laadittavia suunnitelmia koskevan velvoitteen suhteellista painoarvoa samassa suhteessa kuin direktiivin 75/442/ETY 4 ja 6 artiklan kesken, eli kokonaisuus ja puolet siitä. Direktiivin 78/319/ETY 12 artiklan suhdeluku on muutettava 12,5 prosentista 6,25 prosenttiin. Jos halutaan välttyä kanteenmuutokselta, tästä suhteellisen vakavuuden vähenemisestä seuraa rikkomusta koskevan kokonaismäärän suhteellinen vähennys. Toisin sanoen 24 600 euron määrää päivää kohti on alennettava 6,25 prosentilla, eli 1 537,50 eurolla päivässä. Tästä saadaan seuraava korjaus:

— direktiivin 78/319/ETY 12 artiklan rikkomisesta 1 537,50.

119. Katson lisäksi samojen päätelmäperusteiden mukaan, että on riittävää sovel-

taa jätteistä huolehtimista koskevia seuraamuksia (direktiivin 75/442/ETY 4 artikla ja direktiivin 78/319/ETY 5 artikla), koska niihin sisältyy — kuten jo olen todennut — velvollisuus laatia suunnitelmia ja ohjelmia (direktiivin 75/442/ETY 6 artikla ja direktiivin 78/319/ETY 12 artikla). Näitä jälkimmäisiä velvoitteita koskevat seuraamukset ovat luonteeltaan vain käsitteelliset siinä mielessä, että niitä voidaan käyttää laskettaessa vähennys, joka tehdään, jos velvoite on pantu osittain täytäntöön, eli jos vastaajana oleva jäsenvaltio on laatinut suunnitelmat ja ohjelmat, mutta ei ole huolehtinut jätteistä niiden mukaisesti. Tästä seuraa, että määrättävä uhkasakko on muodostettava seuraavasti:

— direktiivin 75/442/ETY 4 artiklan rikkomisesta 12 300

— direktiivin 78/319/ETY 5 artiklan rikkomisesta 3 075.

Tähän sisältyy mahdollisuus 6 150 euron vähennykseen päivää kohti, jos direktiivin

75/442/ETY 6 artiklan velvoitteet on pantu osittain täytäntöön, ja 1 537,50 euron vähennykseen päivää kohti, jos direktiivin 78/319/ETY 12 artiklan velvoitteet on pantu osittain täytäntöön.

120. Ehdotan siten, että Helleenien tasavalta määrätään maksamaan uhkasakkoa 15 375 euroa päivässä yhteisöjen tuomioistuimen tuomion tiedoksiantamisesta siihen saakka, kunnes 7.4.1992 annettu tuomio on kokonaisuudessaan pantu täytäntöön.

V Oikeudenkäyntikulut

121. Edellä ehdottamastani kanteen kokonaisarvioinnista seuraa, että Helleenien tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

VI Ratkaisuehdotus

122. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Helleenien tasavalta ei ole pannut täytäntöön asiassa C-45/91, komissio vastaan Kreikka, 7.4.1992 annettua tuomiota, koska se ei ole edelleenkään täyttänyt velvoitteitaan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Hanian alueen jätteistä ja myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja aiheuttamatta haittaa ympäristölle, ja koska se ei ole laatinut alueen jätteiden sekä myrkyllisten ja vaarallisten jätteiden käsittelysuunnitelmia;

2) velvoittaa Helleenien tasavallan maksamaan uhkasakkona 15 375 euroa päivässä tämän asian käsittelyn päätteeksi annettavan tuomion julistamispäivästä rikkomisen lopettamiseen saakka;

3) Velvoittaa Helleenien tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.