JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
28 päivänä toukokuuta 2002 [1]

1. Komissio vaatii Irlantia vastaan EY 226 artiklan nojalla nostamallaan kanteella, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 16.3.2001 ja joka on kirjattu asianumerolla C-120/01, yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että tämä jäsenvaltio ei ole noudattanut polykloorattujen bifenyylien ja polykloorattujen terfenyylien käsittelystä (PCB/PCT) 16 päivänä syyskuuta 1996 annetun neuvoston direktiivin 96/59/EY [2] mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut ja ilmoittanut komissiolle 16.9.1999 mennessä tämän direktiivin 11 artiklan ja 4 artiklan 1 kohdan edellyttämiä suunnitelmia, pääpiirteittäisiä suunnitelmia ja yhteenvetoja.

2. Direktiivin 96/59/EY (jäljempänä direktiivi) 1 artiklan mukaan sen "päämääränä on jäsenvaltioiden PCB:n valvottua käsittelyä, PCB:tä sisältävien laitteiden puhdistamista tai käsittelyä ja/tai käytetyn PCB:n käsittelyä koskevan lainsäädännön lähentäminen, jotta ne voitaisiin tehdä kokonaan vaarattomiksi tämän direktiivin säännösten perusteella".

3. Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin varmistaakseen, että käytetty PCB käsitellään ja PCB sekä PCB:tä sisältävät laitteet puhdistetaan tai käsitellään mahdollisimman pian, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden kansainvälisiä velvoitteita. Niiden laitteiden ja niihin sisältyvän PCB:n osalta, joista on tehtävä inventaario 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti, puhdistaminen ja/tai käsittely on toteutettava viimeistään vuoden 2010 loppuun mennessä."

4. Niissä säännöksissä, joiden osalta Irlanti ei komission mukaan ole noudattanut velvoitteittaan, säädetään seuraavaa:

"*4 artikla*

Jäsenvaltioiden on varmistettava 3 artiklan noudattamiseksi, että inventaariot tehdään laitteista, joiden PCB-määrät ylittävät

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — EYVL L 243, s. 31.

5 dm^3, ja niiden on toimitettava komissiolle yhteenveto tällaisesta inventaarioluettelosta kolmen vuoden kuluessa tämän direktiivin antamisesta. Voimakondensaattorien osalta 5 dm^3:n taso käsittää koko yhdistelmän kaikki erilliset elementit.

2. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava näistä suunnitelmista ja pääpiirteittäisistä suunnitelmista komissiolle viipymättä."

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

— —

5. Vastauksena komission väitteeseen, jonka mukaan Irlanti ei ole edelleenkään ilmoittanut komissiolle kyseisiä suunnitelmia, pääpiirteittäisiä suunnitelmia ja yhteenvetoja, ja että komissiolla ei lisäksi ole mitään tietoja, joiden perusteella se voisi päätellä, että ne on tästä huolimatta laadittu, Irlannin hallitus kiistää ehdottomasti 4 artiklan mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisen, mutta väittää myös, ja ennen kaikkea, että kanne on jätettävä tutkimatta.

11 artikla

1. Jäsenvaltioiden on kolmen vuoden kuluessa tämän direktiivin antamisesta laadittava:

— suunnitelmat inventaarioluettelossa olevien laitteiden ja niiden sisältämän PCB:n puhdistamiseksi ja/tai käsittelemiseksi

— pääpiirteittäinen suunnitelma 4 artiklan 1 kohdan mukaiseen inventaarioluetteloon kuulumattomien 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen laitteiden keräämiseksi ja myöhemmäksi käsittelemiseksi.

6. Vaatimus tutkimatta jättämisestä perustuu olennaisten menettelysääntöjen rikkomista koskevaan väitteeseen, joka kohdistuu perusteltuun lausuntoon ja jonka mukaan perustellussa lausunnossa ei otettu huomioon Irlannin vastausta komission sille lähettämään viralliseen huomautukseen.

7. Tämä väite oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä tapahtuneista sääntöjenvastaisuuksista, joiden vuoksi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne voidaan yhteisöjen tuomio-

istuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jättää tutkimatta, edellyttää, että minun on ensiksi ja erittäin huolellisesti tarkasteltava kyseisen menettelyn kulkua.

8. Jos tämä tarkastelu vahvistaa, että Irlannin väittämiä sääntöjenvastaisuuksia on tapahtunut, tai jos se tuo esiin uusia sääntöjenvastaisuuksia, minun on tämän jälkeen arvioitava niiden vakavuus ja vaikutus yhteisöjen tuomioistuimen EY 226 artiklassa vahvistetun toimivallan käyttöön huomioon ottaen, onko kanne jätettävä tutkimatta täten eriteltyjen sääntöjenvastaisuuksien vuoksi, koska se ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

9. Komissio aloittaa Irlannille 7.4.2000 osoittamansa virallisen huomautuksen muistuttamalla jäsenvaltioille direktiivin 4 ja 11 artiklassa säädetyistä velvoitteista sekä päivämäärästä 16.9.1999, johon mennessä sille olisi pitänyt ilmoittaa toteutetut toimenpiteet. Se toteaa tämän jälkeen, että se ei ole saanut Irlannilta mitään tietoa kyseisistä toimenpiteistä, mikä sen mukaan osoittaa lähtökohtaisesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, pyytää selvityksiä ja ilmaisee aikeensa seuraavasti:

"In these circumstances, acting under Article 226 of the EC Treaty, the Commission asks the Irish Government to submit its observations on the matters set out in this letter within two months of receiving it.

After taking note of these observations, the Commission may, if necessary, deliver a Reasoned Opinion under Article 226 of the EC Treaty. It may also deliver a Reasoned Opinion if those observations fail to reach it within the time stated."

10. Irlannin hallitus vastasi tähän viralliseen huomautukseen 7.6.2000 päivätyllä kirjeellä, joka saapui komission pääsihteeristöön 13.6.2000.

11. Irlannin hallitus toteaa kirjeessä, että direktiivin tämän asian kannalta merkitykselliset säännökset pantiin täytäntöön jätteiden (vaaralliset jätteet) hoidosta vuonna 1998 annetulla asetuksella, jota sovelletaan 20.5.1998 alkaen, ja jonka 15 §:ssä velvoitetaan PCB:n, käytetyn PCB:n tai saastuneiden laitteiden haltijat toimittamaan tietoja ympäristönsuojeluvirastolle direktiivin 4 artiklassa säädetyn inventaarion tekemisen mahdollistamiseksi ja kyseisten aineiden puhdistamiseksi tai käsittelemiseksi toteutettujen tai ehdotettujen toimenpiteiden täsmentämiseksi.

12. Direktiivin 11 artiklan mukaisten velvoitteiden osalta Irlannin hallitus muistuttaa komissiota siitä, että ympäristönsuojeluviraston tehtävänä on muun muassa

vaarallisten jätteiden hoitoa koskevan kansallisen suunnitelman laatiminen.

13. Se toteaa, että tästä suunnitelmasta on ollut olemassa luonnos syyskuusta 1999 lähtien ja että siihen liittyvä julkinen kuuleminen on saatu päätökseen, joten se viimeistellään ja hyväksytään tulevien kuukausien kuluessa.

14. Irlannin hallituksen mukaan tämä suunnitelma täyttää direktiivin 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan vaatimukset, ja se toimitetaan mahdollisimman pian komissiolle.

15. Tässä kirjeessä todetaan myös, että 11 artiklan 1 kohdan toisen luetelmakohdan mukaisten velvoitteiden täyttämisen edellyttämiä toimenpiteitä ollaan viimeistelemässä ja että ne ilmoitetaan komissiolle.

16. Kirjeensä liitteenä Irlannin hallitus toimitti komissiolle jäljennöksen sekä jätteiden (vaaralliset jätteet) hoitoa koskevasta asetuksesta että kahdesta PCB:n haltijoiden tekemästä ilmoituksesta.

17. Komissio vastasi tähän kirjeeseen ainoastaan lähettämällä 25.7.2000 päivätyn perustellun lausunnon. Muistutettuaan tässä lausunnossa jäsenvaltioille direktiivin 4 ja 11 artiklassa säädetyistä velvoitteista ja todettuaan, että Irlanti ei kiistä näitä, komissio toteaa seuraavaa:

"Since Ireland did not communicate to the Commission, in accordance with Article 11 and Article 4(1) of the Directive, the abovementioned plans, outlines and summaries, and since the Commission was in possession of no other information enabling it to conclude that Ireland had prepared these plans, outlines and summaries, it was compelled to assume that Ireland had thus failed to fulfil its obligations under the abovementioned provisions of the Directive. It therefore gave the Irish Government the opportunity, by letter ref. SG (2000) D 102975 of 7 April 2000, in accordance with the procedure laid down in Article 226 of the Treaty, to submit within a period of two months its observations on these infringements of the provisions of the Directive.

Up to now, no official reply to that letter has been received. The Commission considers that it is the duty of the Irish authorities to initiate, in due time, the procedures necessary for complying with the provisions of Article 11 and Article 4(1) of the Directive so that such process is complete within the time-limit laid down, irrespective of the nature of such procedures, and to inform the Commission thereof.

In these circumstances, the Commission is obliged to find that Ireland has not, in accordance with the provisions of Article 11 and Article 4(1) of the Directive, yet prepared the abovementioned plans, outlines and summaries, nor has it communicated them to the Commission as it should have done by 16 September 1999 at the latest.

For the above reasons, the Commission having, by letter of 7 April 2000, given the Irish Government the opportunity to submit its observations, hereby declares as its reasoned opinion delivered pursuant to the first paragraph of Article 226 of the Treaty establishing the European Community that, by failing by 16 September 1999 to prepare and communicate to the Commission the plans, outlines and summaries required pursuant to Article 11 and Article 4(1) of Council Directive 96/59/EC on the disposal of polychlorinated biphenyls and polychlorinated terphenyls (PCB/PCT), Ireland has failed to fulfil its obligations under that Directive.

Pursuant to the second paragraph of Article 226 of the EC Treaty, the Commission requests Ireland to take the measures necessary to comply with this Reasoned Opinion within two months following notification thereof."

18. Kyseisen perustellun lausunnon tiedoksiantamisen jälkeen Irlannin hallitus vastasi siihen 12.12.2000 päivätyllä kirjeellä. Tässä kirjeessä mainitaan jätteiden (vaaralliset jätteet) hoitoa koskeva asetus sekä PCB:n haltijoille asetettu ilmoitusvelvollisuus.

19. Viittaamatta nimenomaisesti vastaukseensa viralliseen huomautukseen Irlannin hallitus toteaa, että se lähetti komissiolle jäljennöksen ympäristönsuojeluviraston saamista kahdesta ilmoituksesta.

20. Se toteaa, että vaikka käytettävissä olevien tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että PCB:n käsittely on suurimmaksi osaksi saatu päätökseen Irlannissa, ympäristönsuojeluvirasto katsoo kuitenkin, että sen saamat ilmoitukset eivät kuvasta todenmukaisesti tilannetta PCB:n hallussa pitämisen osalta, joten se on päättänyt turvautua asiantuntijoiden apuun kaikkien saastuneiden laitteiden haltijoiden selvittämiseksi ja täydellisen inventaarion tekemiseksi. Nämä asiantuntijat aloittavat tutkimuksensa vuonna 2001.

21. Irlannin hallitus toteaa sen suunnitelman osalta, joka on laadittava direktiivin 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaisesti, että vaarallisten jätteiden hoitoa koskeva kansallinen suunnitelma hyväksyttäisiin seuraavassa kuussa ja ilmoitettaisiin komissiolle.

22. Irlannin hallitus toteaa lopuksi direktiivin 11 artiklan 1 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädettyjen toimenpiteiden osalta, että muiden jäsenvaltioiden ilmoittamat pääpiirteittäiset suunnitelmat huomioon ottaen se toimittaa pikaisesti oman pääpiirteittäisen suunnitelmansa komissiolle ja että direktiivin 4 artiklassa säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi aloitettavasta tutkimuksesta on hyötyä kyseisen pääpiirteittäisen suunnitelman laatimisessa.

23. Nämä vakuuttelut ja sitoumukset eivät ilmeisesti vakuuttaneet komissiota, koska tämä nosti käsiteltävänä olevan kanteen.

24. Komissio muistutti 16.3.2001 päivätyssä kanteessaan jäsenvaltioille direktiivissä asetetuista velvoitteista ja teki sitten seuraavan yhteenvedon oikeudenkäyntiä edeltäneestä menettelystä:

"5. Koska Irlanti ei ollut ilmoittanut komissiolle edellä mainittuja suunnitelmia, pääpiirteittäisiä suunnitelmia ja yhteenvetoja ja koska komissiolla ei ollut mitään muita tietoja, joiden perusteella se olisi voinut päätellä, että Irlanti oli ryhtynyt laatimaan kyseisiä suunnitelmia, pääpiirteittäisiä suunnitelmia ja yhteenvetoja, se lähetti Irlannille 7.4.2000 virallisen huomautuksen (liite 1).

6. Irlanti vastasi 7.6.2000 päivätyllä kirjeellä (liite 2) liittäen kirjeeseen jäljennöksen jätteiden (vaaralliset jätteet) hoidosta vuonna 1998 annetusta Irlannin asetuksesta — Waste Management (Hazardous Waste) Regulations —, jolla saatettiin direktiivin tämän asian kannalta merkitykselliset säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kirjeessä täsmennettiin, että direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja suunnitelmia ja pääpiirteittäisiä suunnitelmia laadittiin edelleen. Kirjeen mukana toimitettiin myös jäljennös Irlannin ympäristönsuojeluviraston (Irish Environmental Protection Agency) saamista kahdesta ilmoituksesta.

7. Komissio, jota tämä vastaus ei tyydyttänyt, toimitti 25.7.2000 perustellun lausunnon (liite 3), jossa se

— totesi, että Irlanti ei ole noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut ja ilmoittanut komissiolle 16.9.1999 mennessä direktiivin 11 artiklan ja 4 artiklan 1 kohdan edellyttämiä suunnitelmia, pääpiirteittäisiä suunnitelmia ja yhteenvetoja, ja

— kehotti Irlantia toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa.

8. Irlanti vastasi perusteltuun lausuntoon 14.12.2000 päivätyllä kirjeellä (liite 4). Se

totesi, että työtä oli vielä jatkettava täydellisen inventaarion tekemiseksi ja että tutkimus aloitettaisiin vuoden 2001 alussa. Se täsmensi myös, että vaarallisten jätteiden hoitoa koskeva kansallinen suunnitelma (National Hazardous Waste Management Plan), joka hyväksyttäisiin ja julkaistaisiin seuraavassa kuussa, kattaa direktiivin 11 artiklassa tarkoitetun suunnitelman. Se totesi lisäksi, että direktiivin 11 artiklassa tarkoitettu pääpiirteittäinen suunnitelma toimitetaan pian komissiolle.

9. Komissio ei ole tämän jälkeen saanut Irlannilta mitään tietoja tästä asiasta."

25. Kun on näin ollen mainittu kaikki seikat, joiden perusteella on arvioitava Irlannin väite siitä, että kanne on jätettävä tutkimatta, minun on esitettävä ne väitteet ja perustelut, jotka tähän liittyen esitettiin kirjallisen käsittelyn kuluessa.

26. Irlannin hallitus huomauttaa vastineessaan ensin perusteltuun lausuntoon sisältyvästä virheellisestä väitteestä, joka koskee sitä, että se ei vastannut viralliseen huomautukseen, ja muistuttaa sitten, että virallisen huomautuksen tarkoituksena on antaa sille jäsenvaltiolle, jolle se on osoitettu, mahdollisuus täyttää yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteet ja "puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan".

27. Se päättelee tästä, että kun kyseessä oleva jäsenvaltio esittää vastauksessaan väitteen, kuten Irlanti teki direktiivin 4 artiklan 1 kohdan osalta, tai selvittää, mistä viive johtuu ja täsmentää, miten se aikoo korjata tilanteen, kuten Irlanti teki direktiivin 11 artiklan mukaisten velvoitteiden osalta, mutta komissio väittää perustellussa lausunnossaan, että se ei ole saanut vastausta viralliseen huomautukseensa, komissiolla ei ole oikeutta nostaa kannetta tämän perustellun lausunnon perusteella.

28. Irlannin hallituksen mukaan komission on "luovuttava menettelystä sikäli kuin se perustuu tähän perusteltuun lausuntoon" tämän luonnollisesti rajoittamatta sellaisen uuden perustellun lausunnon lähettämistä, jossa otetaan huomioon aiemmin laiminlyöty vastaus; tämän perustellun lausunnon perusteella voidaan myöhemmin nostaa kanne yhteisöjen tuomioistuimessa.

29. Tämän osalta komissio väittää vastauksessaan ensinnäkin, että sitä, että perustellussa lausunnossa ei mainittu vastausta viralliseen huomautukseen, ei voida pitää Irlannin puolustautumisoikeuksien loukkaamisena, koska Irlanti ei kyseisessä vastauksessa esittänyt näyttöä siitä, että se on täyttänyt direktiivin 4 ja 11 artiklan mukaiset velvoitteet. Komissio huomauttaa toiseksi, että Irlanti ei vastauksessaan perusteltuun lausuntoon väittänyt kyseistä lausuntoa pätemättömäksi eikä vedonnut minkäänlaiseen vahinkoon. Komissio väit-

tää lopuksi, että tässä asiassa ei ole kyse syistä, joiden vuoksi yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-266/94 [3] 11.7.1995 antamassaan määräyksessä, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen, joka oli nostettu sääntöjenvastaisen oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn jälkeen, tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuivat, ottaen huomioon, että Irlanti ei esittänyt aineellisia perusteita oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn missään vaiheessa.

30. Irlannin hallitus väittää vastauksessaan, että komission väite, jonka mukaan Irlanti ei esittänyt aineellista puolustusta vastauksessaan viralliseen huomautukseen, on virheellinen.

31. Se huomauttaa, että se ilmoitti komissiolle tässä yhteydessä Irlannin asetuksessa vahvistetusta velvollisuudesta toimittaa PCB:n hallussa pitämistä koskevia tietoja, joiden perusteella ympäristönsuojeluvirasto voi tehdä inventaarion, ja totesi, että se oli valmistelemassa direktiivin edellyttämiä suunnitelmia.

32. Se katsoo näin ollen toisaalta, että jos komissio olisi ottanut tämän vastauksen huomioon, "on todennäköistä, että se olisi jatkanut kirjeenvaihtoaan Irlannin kanssa ennen perustellun lausunnon lähettämistä", ja toisaalta, että sen puolustautumisoikeuksia on loukattu.

3 — Asia C-266/94, komissio v. Espanja (Kok. 1995, s. I-1975).

33. Irlannin hallituksen mukaan se, että se ei maininnut tätä loukkaamista vastauksessaan perusteltuun lausuntoon, ei vaikuta millään tavoin yhteisöjen tuomioistuimen perustellussa lausunnossa olevien ilmeisten virheiden huomioon ottamiseen.

34. Koska on todettu, että komission perustellussa lausunnossa esittämä väite, jonka mukaan se ei ollut saanut vastausta viralliseen huomautukseensa, on virheellinen, näyttää siltä, että jos etsitään ennakkotapausta, joka voisi selventää tilannetta, tätä asiaa on vertailtava edellä mainittuun asiaan C-266/94.

35. Käsiteltävänä olevan asian tavoin komissio oli kyseisessä asiassa lähettänyt virallisen huomautuksen, jossa se oli todennut, että se ei ollut saanut kyseiseltä jäsenvaltiolta mitään ilmoitusta tämän toteuttamista toimenpiteistä tietyn direktiivin täytäntöönpanemiseksi.

36. Espanja oli myöntänyt vastauksessaan tähän huomautukseen, että täytäntöönpanon edellyttämät kansalliset säännökset eivät olleet vielä voimassa, mutta maininnut säännöksistä, jotka oli jo annettu siirtymätoimenpiteenä tästä direktiivistä johtuvien tiettyjen velvoitteiden täyttämiseksi.

37. Komissio ei ollut ottanut tätä vastausta huomioon, koska se oli toimittanut perustellun lausunnon, jossa se totesi, ettei se ollut saanut vastausta viralliseen huomautukseensa.

38. Espanja oli perustellun lausunnon saatuaan lähettänyt komissiolle kirjeen, jossa se viittasi viralliseen huomautukseen antamaansa vastaukseen.

39. Komissio väitti kanteessaan, että viralliseen huomautukseen annettua vastausta ei ollut otettu huomioon tiedonvälitykseen liittyneiden ongelmien vuoksi, ja vastauksessaan, että toisin kuin perustellussa lausunnossa, Espanjan esittämät perustelut oli otettu huomioon kyseisessä kanteessa, minkä vuoksi ne direktiivin säännökset, joiden osalta Espanja oli toteuttanut täytäntöönpanoa koskevia siirtymätoimenpiteitä, oli jätetty kanteen kohteen ulkopuolelle.

40. Yhteisöjen tuomioistuin jätti kuitenkin kanteen tutkimatta todeten seuraavaa:

"15 Perustamissopimuksen 169 artiklassa on kaksi peräkkäistä vaihetta, toisin sanoen oikeudenkäyntiä edeltävä vaihe eli hallinnollinen vaihe ja yhteisöjen tuomioistuimessa käytävä oikeudenkäynnin vaihe.

16 Oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa pyritään antamaan jäsenvaltiolle tilaisuus mukautua yhteisön oikeudessa sille asetettuihin velvoitteisiin tai tehokkaasti laatia puolustuksensa komission esittämiä väitteitä vastaan (ks. asia 293/85, komissio v. Belgia, tuomio 2.2.1988, Kok. 1988, s. 305, 13 kohta).

17 Oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen säännönmukaisuus on perustamissopimuksessa tarkoitettu olennainen takuu sekä kysymyksessä olevan jäsenvaltion oikeuksien suojelemiseksi että myös sen takaamiseksi, että mahdollisessa riita-asian oikeudenkäynnissä käsiteltävä asia on selkeästi määritelty.

18 Itse asiassa vain oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen säännönmukaisuuden jälkeen yhteisöjen tuomioistuimessa käytävässä vastapuolen kuulemiselle perustuvassa oikeudenkäynnissä yhteisöjen tuomioistuin voi ratkaista, onko jäsenvaltio todella jättänyt noudattamatta jäsenvelvoitteensa, niin kuin komissio on väittänyt.

19 Mutta esillä olevassa tapauksessa perustellussa lausunnossa katsottiin

virheellisesti, että Espanjan kuningaskunta ei ollut vielä virallisesti vastannut komission viralliseen huomautukseen.

20 Siten komissio ei ole ottanut huomioon perustellun lausunnon vaiheessa Espanjan kuningaskunnan viralliseen huomautukseen vastauksena esittämiä päätöksiä, joissa, kuten komissiokin on myöntänyt, täytäntöönpantiin direktiivin tiettyjä säännöksiä.

21 Komissio on pyrkinyt kanteessaan korjaamaan tätä laiminlyöntiä seuraavasti: 'Vaikka ei oteta kantaa siihen kysymykseen, onko direktiivin 92/44/ETY 3, 4 ja 7 artiklan täytäntöönpano Espanjan oikeusjärjestelmässä riittävää, on selvää, ettei mitään toimenpiteitä ole tehty direktiivin muiden säännösten täytäntöönpanemiseksi.'

22 Kuitenkin komission käyttäytymisen vuoksi osapuolet ovat vasta kanteeseen ja vastineeseen antamillaan kantajan ja vastaajan vastauksella aloittaneet riitansa luonteen ja ulottuvuuden tarkemman määrittelemisen.

23 Tällainen menettely ei kuitenkaan vastaa perustamissopimuksessa tarkoitettua menettelyä.

24 Siten on katsottava esillä olevassa tapauksessa, että vaikka tiedonsiirtovaikeudet olisivat vaikuttaneet väärinkäsitykseen perustellun lausunnon osalta, mikään ei olisi estänyt komissiota peruuttamasta tätä perusteltua lausuntoa ja tutkimasta Espanjan kuningaskunnan viralliseen huomautukseen antamaa vastausta. Komissio olisi siten tarvittaessa voinut antaa uuden perustellun lausunnon, jossa olisi täsmennetty sen esittämät väitteet.

25 Siten yksi perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen kanteen tutkittavaksi ottamisen olennaisista edellytyksistä, eli oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen säännönmukaisuus, puuttuu nyt esillä olevasta tapauksesta.

26 Näissä olosuhteissa yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 92 artiklan 1 kohdan mukaisesti kanne jätetään tutkimatta."

41. Vaikka tässä perustelussa muistutetaan puolustautumisoikeuksien suojaamisen tavoitteesta, johon EY 226 artiklassa pyritään määräämällä kanteen nostamista edeltävästä oikeudenkäyntiä edeltävästä menettelystä, siinä korostetaan mielestäni ensisijaisesti vaatimusta tämän menettelyn sääntöjenmukaisuudesta. Tästäkin näkökulmasta tarkasteltuna se jättää kuitenkin tulkinnan varaa.

42. Se voidaan ymmärtää joko siten, että sen mukaan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn sääntöjenmukaisuus on ehdoton vaatimus, jonka noudattamatta jättämisen vuoksi kanne jätetään automaattisesti tutkimatta, tai siten, että sen mukaan tämän menettelyn sääntöjenvastaisuuden seuraamukset riippuvat sen aiheuttamista seurauksista, jolloin tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuin totesi kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuvan yksinomaan siksi, että "osapuolet ovat vasta kanteeseen ja vastineeseen antamillaan kantajan ja vastaajan vastauksella aloittaneet riitansa luonteen ja ulottuvuuden tarkemman määrittelemisen".

43. Tämä jälkimmäinen vaihtoehto ei kuitenkaan sovi hyvin yhteen vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa, sillä vaikka tässä oikeuskäytännössä ehdottomasti kielletäänkin komissiota laajentamasta kanteensa kohdetta, siinä on kuitenkin aina sallittu tietyistä väitteistä luopuminen eli tämän kohteen kaventaminen, minkä komissio nimenomaan tässä asiassa teki, koska se ei enää perustellun lausunnon jälkeen moittinut Espanjan kuningaskuntaa siitä, että tämä ei ollut pannut täytäntöön tiettyjä direktiivin säännöksiä eli niitä säännöksiä, joiden osalta oli toteutettu siirtymätoimenpiteitä.

44. Mielestäni 11.7.1995 annettua määräystä on näin ollen tulkittava siten, että sen mukaan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn sääntöjenmukaisuus on itsenäinen vaatimus, jonka noudattamatta jättämisen vuoksi kanne jätetään tutkimatta.

45. Vahvistus sille, miten tärkeänä yhteisöjen tuomioistuin pitää oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn sääntöjenmukaisuutta, saadaan myös asiassa komissio vastaan Ranska 23.10.1997 annetusta tuomiosta,[4] jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

"Tältä osin on muistettava, että perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tavoitteena on antaa jäsenvaltiolle tilaisuus perustella kantansa tai ryhtyä mahdollisesti vapaaehtoisesti noudattamaan perustamissopimuksen vaatimuksia. Tämän menettelyn sääntöjenmukaisuus on myös olennainen tae sekä asianomaisen jäsenvaltion oikeuksien suojelemiseksi että myös sen varmistamiseksi, että mahdollisen tulevan oikeudenkäynnin kohde on selkeästi määritelty (ks. asia C-266/94, komissio v. Espanja, määräys 11.7.1995, Kok. 1995, s. I-1975, 17 kohta). Sen arvioimiseksi, onko kanne otettava tutkittavaksi, on siten tarkasteltava oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn kulkua."

46. Tässä tuomiossa käytetyt ilmaisut toistettiin sittemmin asiassa komissio vastaan Alankomaat 19.5.1998 annetussa tuomiossa,[5] jossa yhteisöjen tuomioistuin, vaikka se ei katsonutkaan, että vastauksessa perusteltuun lausuntoon esitettyjen mahdollisten uusien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen jättäminen huomioon ottamatta kannekirjelmässä on peruste jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen tutkimatta jättämiselle, teki tämän vasta todettuaan, että

4 — C-159/94, Kok. 1997, s. I-5815.
5 — C-3/96, Kok. 1998, s. I-3031.

"perustellun lausunnon ja sitä edeltäneen menettelyn sääntöjenmukaisuutta" ei ollut asetettu kyseenalaiseksi katsoen täten tämän sääntöjenmukaisuuden olevan yksi niistä arvoista, joiden osalta ei voida tehdä myönnytyksiä.

47. Vaikka oletettaisiin, että kun oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä on ollut sääntöjenvastaisuuksia, tutkimatta jättäminen voidaan todeta vasta asiaa koskevien tosiseikkojen tarkastelun jälkeen, olen kuitenkin sitä mieltä, että tässä asiassa komissio on käyttäytynyt tavalla, jota yhteisöjen tuomioistuin ei voi hyväksyä.

48. Kun edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja komissio myönsi virheensä ja yritti minimoida sen seuraukset huomatessaan kannetta nostaessaan, että perusteltu lausunto perustui virheellisesti Espanjan viralliseen huomautukseen vastaamatta jättämiseen, käsiteltävänä olevassa asiassa komissio ei suinkaan myönnä perusteltuun lausuntoon sisältyvän väitteensä virheellisyyttä, vaan yrittää yllättävän röyhkeästi salata tekemänsä virheen. Kanteessa todetaan näin ollen sen jälkeen, kun siinä on selostettu Irlannin viralliseen huomautukseen antaman vastauksen sisältöä, että "koska komissio *ei ollut tyytyväinen tähän vastaukseen*, se toimitti 25.7.2000 perustellun lausunnon — — ". [6]

6 — Kursiivi lisätty.

49. Komissio väitti perustellussa lausunnossaan, että se ei ollut saanut vastausta viralliseen huomautukseen, joten ei voida olettaa, että se oli tuossa vaiheessa tutkinut vastauksen, jonka se oli itse asiassa saanut, ja että se oli todennut, että vastaus ei ollut tyydyttävä.

50. Kanteessa oleva virheellinen väite on mielestäni erityisen vakava, koska laatimalla kanteen, jossa vääristellään todellisuutta, komissio johtaa itse yhteisöjen tuomioistuinta harhaan ja jättää näin ollen selvästi noudattamatta EY 10 artiklassa määrättyä lojaalin yhteistyön periaatetta, jonka noudattamisesta se sitä paitsi järjestelmällisesti muistuttaa jäsenvaltioita.

51. Komission käyttäytyminen, paitsi että se edellyttää mielestäni itsessään seuraamuksia, loukkaa myös Irlannin puolustautumisoikeuksia. Kun Irlanti vastaanotti perustellun lausunnon, sillä oli oikeus olettaa — niin yllättävältä kuin tämä voikin vaikuttaa —, että komissio ei ollut tutkinut sen vastauksessaan viralliseen huomautukseen esittämiä väitteitä. Komissio ilmoitti kuitenkin sittemmin kanteessaan samanaikaisesti Irlannille ja yhteisöjen tuomioistuimelle, että nämä väitteet oli perustellun lausunnon yhteydessä ensin tutkittu ja sitten hylätty.

52. Näin ollen ei ole suinkaan mahdotonta, että jos perustellussa lausunnossa olisi käsitelty sitä, olivatko Irlannin väitteet

perusteltuja, tämä olisi päättänyt vastata kyseiseen lausuntoon muulla tavoin kuin lähinnä toistamalla ensimmäisen vastauksensa sisällön.

53. Tämä tilanne on tietyllä tavalla verrattavissa edellä mainittuun asiaan komissio vastaan Espanja, koska Irlanti tiesi vasta myöhäisessä vaiheessa eli kanteen yhteydessä, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, jonka osalta sen piti puolustautua, ei koskenut sitä, että se ei ollut ilmoittanut komissiolle tietoja, jotka tällä oli oikeus direktiivin mukaisesti saada, vaan sitä, että komissio katsoi toteutetut toimenpiteet riittämättömiksi.

54. Tämän vuoksi voidaan mielestäni todeta, että Irlanti on asianosaisten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta joutunut tilanteeseen, joka haittaa sen puolustusta.

55. Hieman toisesta näkökulmasta asiaa tarkastellen voidaan myös todeta, että oikeuskäytännön ja erityisesti asiassa komissio vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 23.2.1988 annetun tuomion [7] perusteella oikeudenkäyntiä edeltävää menettelyä ei voida pitää pelkkänä sellaisten menettelyä koskevien toimenpiteiden sarjana, joita komission on noudatettava voidakseen saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

7 — Asia 353/85, Kok. 1988, s. 817.

56. Tämän oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn on edellä mainitussa tuomiossa käytetyn ilmaisun mukaisesti oltava vakava yritys ratkaista kiista eli toisin sanoen välttää kanteen nostaminen yhteisöjen tuomioistuimessa.

57. Olen varsin tietoinen siitä, että näin ei aina ole ja että on erityisesti monia tapauksia, joissa jäsenvaltio, jonka osalta komissio on aloittanut menettelyn, ei tee selkeästi yhteistyötä sellaisen ratkaisun löytämiseksi, jonka komissio voi hyväksyä luopumatta jossain määrin tehtävästään perustamissopimusten vartijana.

58. Komission osalta olen kuitenkin edelleen sitä mieltä, että juuri siksi, että se on perustamissopimusten vartija, sen on käyttäydyttävä moitteettomasti. Tämän vuoksi sen tehtävänä on tutkia perinpohjaisesti viralliseen huomautukseen annetussa vastauksessa sille esitetyt väitteet ja jos se ei näiden vuoksi muuta näkemystään, sen on kumottava ne vakuuttavasti.

59. Toisin sanoen vaikka oikeudenkäyntiä edeltävä menettely vaikuttaa valitettavasti liian usein olevan kuurojen välinen dialogi, komissio ei saa olla millään tavoin vastuussa tästä rakentavan dialogin puuttumisesta.

60. Käsiteltävänä olevassa asiassa tilanne on täsmälleen päinvastainen. Komissio ei tyytynyt olemaan ottamatta huomioon Irlannin hallituksen esittämiä väitteitä, vaan se väitti ensinnäkin perustellussa lausunnossa, että se ei ollut saanut näitä väitteitä sisältävää kirjettä ja esitti sitten kanteessa uuden version tosiseikoista todeten, että väitteet eivät tyydyttäneet sitä.

61. Myös tästä näkökulmasta tarkasteltuna on mielestäni todettava, että kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat.

62. Tähän toteamukseen tutkimatta jättämisestä on yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti liityttävä komission velvoittaminen korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Pääasia

63. Siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin yhtyy komission esittämiin väitteisiin, joissa vähätellään sekä oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn sääntöjenvastaisuuden että sen seurausten vakavuutta, ja että se ei näin ollen noudata ratkaisuehdotustani kanteen tutkittavaksi ottamisen osalta, tarkastelen lyhyesti komission väitteiden perusteltavuutta.

64. On mielestäni vaikeaa katsoa, että Irlanti olisi täyttänyt direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaiset velvoitteet asettamalla kaikille talouden toimijoille velvollisuuden ilmoittaa ympäristönsuojeluvirastolle niiden hallussa olevat laitteet, joiden PCB-määrät ylittävät 5 dm^3, ja toimittamalla komissiolle tähän liittyen saamansa kaksi ilmoitusta.

65. On aivan selvää, että kysymyksessä on lopputulosta eikä yksinomaan keinoja koskeva velvoite.

66. Kuten muilla jäsenvaltiolla, Irlannilla oli kolme vuotta aikaa tehdä tässä säännöksessä edellytetty inventaario eli inventaario, joka kuvaa todenmukaisesti todellisuutta, ja toimittaa siitä yhteenveto komissiolle.

67. Irlannin hallitus myöntää itse, että sen yritykset tehdä tämä inventaario olivat kanteen nostamispäivään mennessä tuottaneet hyvin heikon tuloksen eli kaksi ilmoitusta, joita ei voida vakavasti esittää uskottavana inventaariona. Se esittää tämän jälkeen toteuttamansa toimenpiteet realistisen inventaarion tekemisen edellyttämien tietojen keräämiseksi.

68. Juuri siksi, että väitetysti todellisuutta vastaavaa inventaariota ei ollut mahdollista tehdä yksinomaan näiden kahden ilmoituksen perusteella, Irlannin hallitus lähetti vastauksena viralliseen huomautukseen nämä ilmoitukset eikä huomautuksen edellyttämää yhteenvetoa inventaarioluettelosta, jota ei itse asiassa ollut olemassa.

69. Vastaajana olevan hallituksen on hyödytöntä väittää, että komissio totesi perustellussa lausunnossa, että menettely oli saatava päätökseen kolmen vuoden kuluessa kansallisten viranomaisten toteuttamien "menettelyjen luonteesta riippumatta".

70. Komissio ei tätä ilmaisua käyttäessään luonnollisestikaan luopunut oikeudestaan saada uskottavia inventaarioyhteenvetoja, mihin sillä ei sitä paitsi edes ole valtuuksia. Sen tarkoituksena oli vain muistuttaa siitä, että direktiivissä asetetaan lopputulosta koskeva velvoite ja että tämän vuoksi ei ole hyväksyttävää väittää Irlannin hallituksen tavoin, että komission olisi pitänyt myöntää, että "se, että ilmoitus ei mahdollisesti ole riittävän kattava, on yksinomaan Irlannin asia, eikä merkitse sitä, että tämä ei ole noudattanut 4 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan".

71. Direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaisten velvoitteiden osalta on tehtävä ero sen ensimmäisessä luetelmakohdassa säädettyjen velvoitteiden, jotka koskevat suunnitelman laatimista inventaarioluettelossa olevien laitteiden ja niiden sisältämän PCB:n puhdistamiseksi ja/tai käsittelemiseksi, ja toisessa luetelmakohdassa säädettyjen velvoitteiden, jotka koskevat pääpiirteittäisen suunnitelman laatimista 4 artiklan 1 kohdan mukaiseen inventaarioluetteloon kuulumattomien 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen laitteiden keräämiseksi ja myöhemmäksi käsittelemiseksi, välillä.

72. Irlanti katsoo edellisten velvoitteiden osalta täyttäneensä ne hyväksymällä ja ilmoittamalla 29.6.2001 päivätyllä kirjeellä vaarallisten jätteiden hoitoa koskevan kansallisen suunnitelman, minkä komissio kiistää väittäen, että kun direktiivin 4 artiklassa edellytettyä inventaariota ei ole tehty, on mahdotonta puhua inventaarioluettelossa olevia laitteita koskevasta suunnitelmasta.

73. Mielestäni tämä komission esittämä väite on perusteltu, koska minusta on vaikeaa laatia teoreettinen suunnitelma, joka ei perustu aiemmin kerättyihin tietoihin sen tehtävän laajuudesta, jonka toteuttamisen kyseinen suunnitelma nimenomaan mahdollistaa.

74. Tämän vuoksi on vaikeaa yhtyä Irlannin hallituksen näkemykseen siitä, että kyseinen velvoite on täysin riippumaton 4 artiklan 1 kohdan mukaisesta velvoit-

teesta, erityisesti kun 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa viitataan "inventaarioluettelossa oleviin" laitteisiin.

75. On kuitenkin myönnettävä, että komission väitteen hyväksyminen merkitsisi direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille kyseisen inventaarion tekemiseen myönnetyn kolmen vuoden määräajan huomattavaa lyhentämistä. Koska itse suunnitelma on laadittava kolmessa vuodessa, sen väittäminen, että sitä ei voida laatia ennen kuin inventaario on tehty, merkitsee implisiittisesti sitä, että kansallisilta viranomaisilta otetaan pois osa siitä kolmen vuoden määräajasta, joka niille 4 artiklan 1 kohdassa myönnetään, ja halutaanpa tätä sitten tai ei, sitä, että kyseisen artiklan sanamuotoa voidaan pitää harhaanjohtavana.

76. Olipa asia miten hyvänsä, minun on todettava, että suunnitelma, johon Irlannin hallitus viittaa, tuli voimaan perustellussa lausunnossa asetetun kahden kuukauden määräajan päättymisen jälkeen, ja perusteltu lausunto annettiin siis tiedoksi vuonna 2000.

77. Irlanti väittää jälkimmäisten velvoitteiden osalta täyttäneensä ne vaarallisten jätteiden hoitoa koskevalla suunnitelmalla, kun taas komissio väittää, että tässä suunnitelmassa ei ole mitään, mikä osoittaisi, että edellytetty pääpiirteittäinen suunnitelma on laadittu. Myös tämän osalta on todettava ilman, että on edes tarpeen tarkastella kyseistä suunnitelmaa, että perustellussa lausunnossa asetettua määräaikaa ei noudatettu.

Ratkaisuehdotus

78. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat, ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

79. Jos kanne kuitenkin otetaan tutkittavaksi, se on katsottava perustelluksi, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on todettava komission esittämällä tavalla ja Irlanti on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.