JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO TIZZANO
25 päivänä huhtikuuta 2002 [1]

Johdanto

1. Nyt esillä olevassa Euroopan yhteisöjen komission EY 226 artiklan nojalla vireille panemassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään tutkimaan, onko Irlanti jättänyt noudattamatta sille juomaveden laadusta 15 päivänä heinäkuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/778/ETY (jäljempänä direktiivi 80/778/ETY tai direktiivi) mukaan kuuluvat velvollisuudet. [2]

Asiaa koskeva lainsäädäntö

Juomaveden laatua koskeva yhteisön säännöstö

2. Direktiivin 1 artiklassa asetetaan laatuvaatimukset juomavedeksi tarkoitetulle vedelle. Direktiivin 2 artiklassa täsmennetään, että tällä tarkoitetaan

" — — kaikkea vettä, jota joko sen alkuperäisessä tilassa tai, sen alkuperästä riippumatta, käsittelyn jälkeen käytetään tuohon tarkoitukseen, siten, että sitä johdetaan juomavedeksi, tai siten, että sitä käytetään elintarvikkeita valmistavassa, jalostavassa tai säilyttävässä taikka niitä markkinoille saattavassa elintarvikeyrityksessä ja se vaikuttaa valmiiden elintarvikkeiden terveellisyyteen."

1 — Alkuperäinen kieli: italia.
2 — EYVL L 229, s. 11.

3. Juomaveden tärkeys kansanterveyden kannalta otetaan huomioon direktiivin 7 artiklassa, jossa vahvistetaan ne laatustandardit, jotka juomaveden tulee täyttää ja määrätään jäsenvaltiot varmistamaan, että organoleptiseen, kemiallisfyysiseen ja mikrobiologiseen laatuun liittyviä arvoja noudatetaan niiden direktiivin liitteessä I olevien taulukoiden mukaisesti, joihin 7 artiklassa viitataan. Taulukossa E mainitaan mikrobiologiset muuttujat, joihin kuuluvat erityisesti 57 osastossa (kokonaiskolibakteerit) ja 58 osastossa (suolistokolibakteerit) tarkoitetut muuttujat. Näiden bakteerityyppien osalta direktiivissä määrätään, että suurin sallittu pitoisuus on nolla, lukuun ottamatta kokonaiskolibakteereja, joiden osalta sallitaan poikkeama edellyttäen, että riittävä määrä näytteitä on tutkittu; tällöin riittää, että 95 prosenttia otetuista näytteistä osoittautuu puhtaiksi. Suolistokolibakteerien osalta sen sijaan 100 prosenttia otetuista näytteistä täytyy olla puhtaita.

4. Direktiivin 7 artiklan 3 ja 6 kohdasta ja 16 artiklasta seuraa, että taulukon E muuttujat merkitsevät arvojen vähimmäistason yhdenmukaistamista. Jäsenvaltioiden on näin ollen säädettävä kansallisessa lainsäädännössään näille saastuttaville aineille vähintään edellä mainitun taulukon mukaisia rajoja vastaavat rajat. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin määrätä myös näitä alhaisemmista pitoisuuksista.

5. Direktiivin 12 artiklassa velvoitetaan liitteessä I tarkoitettujen juomaveden laatua koskevien muuttujien noudattamisen varmistamiseksi jäsenvaltioita toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että näiden vesien laatua valvotaan säännöllisesti. Tämä valvonta on toteutettava "siinä vaiheessa, kun [juomavesi] tulee kuluttajan käyttöön".

6. Direktiivin 12 artiklan 4 kohdassa säädetään, että "tätä valvontaa toteuttaessaan jäsenvaltioiden on täytettävä liitteessä II vahvistetut vaatimukset". Kyseisessä liitteessä on tyyppianalyysien vähimmäistiheyttä koskeva taulukko B, jonka mukaan valvontaa ei edellytetä, jos tuotetun tai jaetun veden määrä on alle 100 kuutiometriä päivässä ja jos väestö, jolle vettä toimitetaan, on alle 500 henkilöä.

7. Direktiivin 9 artiklassa sallitaan jäsenvaltioiden säätää yhdenmukaistetuista muuttujista tehtävistä poikkeuksista, jotka ovat perusteltuja sellaisten tilanteiden johdosta, jotka johtuvat "kyseessä olevan veden ottokohdan maaperän luonteesta ja rakenteesta" tai poikkeuksellisista sää-

oloista. Nämä poikkeukset eivät kuitenkaan saa koskea mikrobiologisia tekijöitä tai myrkyllisyystekijöitä tai muodostaa vaaraa kansanterveydelle. Tällaista rajoitusta ei ole 10 artiklassa, jossa myös säädetään tilapäisestä poikkeamismahdollisuudesta "vakavissa poikkeustapauksissa" edellyttäen, että tästä arvojen ylityksestä "kansanterveydelle ei aiheudu kohtuutonta vaaraa, ja että juomaveden toimittamisesta ei voida huolehtia millään muulla tavalla".

8. Direktiivin 18 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava direktiivin ja sen liitteiden noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset kahden vuoden kuluessa sen tiedoksi antamisesta. Niiden on samassa määräajassa myös toimitettava direktiivin kattamalla alalla antamansa säädökset kirjallisina komissiolle. Koska direktiivi annettiin tiedoksi Irlannille 18.7.1980, täytäntöönpanon määräaika päättyi 18.7.1982.

9. Direktiivin 19 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on edellä mainittua pidemmän viiden vuoden mittaisen määräajan kuluessa direktiivin tiedoksi antamisesta varmistettava yhdenmukaistettujen kansallisten muuttujien tehokas noudattaminen. Irlannin osalta tämä ylimääräinen määräaika päättyi siis 18.7.1985.

10. Direktiivi 80/778/ETY korvattiin myöhemmin ihmisten käyttöön tarkoitetun veden laadusta 3 päivänä marraskuuta 1998 annetulla neuvoston direktiivillä 98/83/EY (jäljempänä direktiivi 98/83/EY).[3]

11. Kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus myöntää vapautus siinä säädettyjen edellytysten noudattamisesta "sellaisille ihmisten käyttöön tarkoitetuille vesille, jotka otetaan alle 10 kuutiometriä päivässä keskimäärin tuottavasta vesilähteestä tai josta otetaan vettä alle 50 henkilön tarpeisiin, jollei vettä tarjota osana kaupallista tai julkista toimintaa".

12. Uudella direktiivillä muutettiin osittain myös merkityksellisiä mikrobiologisia muuttujia, koska kokonaiskolibakteereille ei enää anneta tiukasti ennalta vahvistettua rajaa, vaan pikemminkin, kuten 8 artiklan 6 kohdassa täsmennetään, pelkkä ohjearvo, jonka ylittyessä jäsenvaltioiden on tarkasteltava, liittyykö poikkeamaan riski ihmisten terveydelle ja toteutettava korjaavat toimenpiteet veden laadun parantamiseksi, "jos se on tarpeen ihmisten terveyden suojelemiseksi".

13. Direktiivi 98/83/EY tuli voimaan 25.12.1998. Sen 17 artiklan mukaan

3 — EYVL L 330, s. 32.

jäsenvaltioiden oli pantava direktiivi täytäntöön viimeistään 25.12.2000. Direktiivin 14 artiklan mukaan kuitenkin ihmisten käyttöön tarkoitetun veden laadun on oltava sen säännösten mukainen ennen 25.12.2003, koska 16 artiklan mukaan kyseisenä päivänä kumotaan direktiivi 80/778/ETY.

Irlannin lainsäädäntö

14. Irlanti antoi direktiivin 80/778/ETY täytäntöön panemiseksi European Communities (Quality of water intended for human consumption) Regulations, 1988 -nimisen asetuksen (jäljempänä vuoden 1988 asetus).

15. Vuoden 1988 asetuksen 4 artiklassa annetaan terveysviranomaisten tehtäväksi varmistaa, että ihmisten käyttöön tarkoitetut vedet täyttävät yhteisön muuttujien perusteella säädetyt edellytykset. Edellä mainittujen viranomaisten tehtävänä on 7 artiklan mukaan erityisesti tarkkailla veden laatua siinä vaiheessa, kun se tulee kuluttajan käyttöön.

16. Asetuksen 8 artiklassa säädetään niistä toimenpiteistä, joita terveysviranomaisten täytyy toteuttaa, jos asetuksen mukaisia muuttujia ei noudateta. Erityisesti on säädetty, että

"terveysviranomainen: a) ryhtyy kaikkiin kohtuullisiin toimiin ilmoittaakseen käyttäjille kansanterveyttä uhkaavan sellaisen riskin olemassaolosta, jota ei voida hyväksyä b) julkisen vedenjakelijan ollessa kyseessä perustaa heti kun se on mahdollista toimintaohjelman veden laadun parantamiseksi, c) yksityisen vedenjakelijan ollessa kyseessä toimittaa heti kun se on mahdollista veden jakamisesta vastuussa olevalle henkilölle tai henkilöille tiedon veden laadun parantamiseksi toteutettavista toimenpiteistä". [4]

17. Lopuksi on huomautettava, että vuodesta 1989 lähtien Irlanti on julkaissut — ympäristöviraston (EPA) välityksellä — vuosittaisen raportin ihmisten käyttöön tarkoitetun veden laadusta ("Official drinking water report", jäljempänä EPA:n vuosittainen raportti).

Tosiseikat

18. Esillä olevan asian olosuhteiden ymmärtämiseksi paremmin on muistutettava myös, että Irlannissa on julkisten

4 — Epävirallinen käännös.

vesijohtoverkkojen lisäksi runsaasti yksityisiä vedenjakelujärjestelmiä, joita kutsutaan nimellä Group Water Scheme ja jotka veden tarjoamisesta kiinnostuneet henkilöt ovat organisoineet yrityksen muotoon. Joissakin tapauksissa myös julkiset instituutiot tai elimet ovat niissä mukana tasapuolisin ehdoin. Julkisilla viranomaisilla on kuitenkin tärkeitä täydentäviä tehtäviä, joihin kuuluu huolehtiminen Scheme -järjestelmien tarpeellisista tarkastuksista ja mahdollisesti investointien rahoittaminen. Nämä jakeluverkot palvelevat tapauksesta riippuen kahdesta noin tuhanteen asuntoa (keskimäärin ne palvelevat noin 28:aa asuntoa) ja ovat hyvin laajalle levinneitä Irlannissa. Niiden avulla on näin ollen voitu ratkaista niitä ongelmia, joita väistämättä liittyy juomaveden toimittamiseen maaseudun eristyksissä oleville alueille, joille on luonteenomaista alhainen väestöntiheys. Group Water Scheme -järjestelmien jakama vesi otetaan joko yksityisistä vesilähteistä tai suoraan julkisista vesijohdoista. Jälkimmäisessä tapauksessa Group Scheme -järjestelmän tehtävä rajoittuu jakeluverkkojen organisointiin ja hallinnoimiseen. Tällä hetkellä Group Water Scheme -järjestelmät toimittavat julkisista vesijohdoista otettua vettä noin 90 000 asuntoon, kun taas noin 55 000 asuntoa saa tällaisten jakeluverkkojen kautta yksityisestä vesilähteestä peräisin olevaa vettä.

19. Siirtyessäni nyt käsittelemään esillä olevaa asiaa muistutan, että se sai alkunsa eräistä komission saamista valituksista, jotka koskivat tiettyjä pilaantunutta juomavettä koskevia tapauksia. Pyydettyään Irlannin viranomaisilta joitakin asiaan liittyviä täsmennyksiä komissio lähetti Irlannille 30.10.1998 virallisen huomautuksen, jossa se väitti eräisiin julkisiin vesijohtoihin ja eräisiin Group Water Scheme -järjestelmiin liittyen, että Irlanti ei ollut noudattanut direktiivin 80/778/ETY liitteessä I olevien 57 ja 58 osaston mukaisia mikrobiologisia muuttujia sekä Group Water Scheme -järjestelmien osalta, ettei kansallinen lainsäädäntö, jolla kyseinen direktiivi on saatettu osaksi Irlannin oikeusjärjestystä, ole luonteeltaan sitovaa.

20. Irlannin viranomaiset kiistivät 16.3.1999, että direktiiviä sovellettaisiin Group Water Scheme -järjestelmiin, mutta ilmoittivat kuitenkin aikomuksistaan toteuttaa joukon toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on parantaa kaikkien Irlannin juomavesien laatua. Komissio antoi Irlannille 14.7.1999 perustellun lausunnon, jossa se katsoi, että Irlannin huomautuksilla ei ollut merkitystä ja jossa Irlannille annettiin kahden kuukauden mittainen määräaika rikkomuksen lopettamiseksi.

21. Irlannin viranomaiset ilmoittivat 11.11.1999 päivätyllä kirjeellään, että Group Water Scheme -järjestelmien välityksellä jaetun veden laatua on mahdotonta parantaa ratkaisevasti lyhyessä ajassa, mutta vakuuttivat pyrkivänsä kuitenkin noudattamaan direktiivissä asetettuja muuttujia kaikkien ihmisten käyttöön tarkoitettujen vesien osalta. Kyseisessä kirjeessä, kirjeessä 18.1.2000 ja Irlannin ympäristöministeriössä 27.3.2000 päivätyssä tiedonannossa toimitettiin lisäksi tämän päämäärän saavuttamiseksi jo toteutettuja toimia koskevat tiedot.

22. Koska komissio ei ollut tyytyväinen Irlannin vastaukseen, se nosti 21.8.2000 nyt esillä olevan kanteen. Tämän oikeudenkäynnin kuluessa komissio on kuitenkin rajoittanut kannevaatimuksensa Group Water Scheme -järjestelmien osalta koskemaan niitä verkkoja, joiden vesi "tarjotaan osana julkista tai kaupallista toimintaa" ja niihin Group Water Scheme -järjestelmiin, jotka toimittavat keskimäärin enemmän kuin 10 kuutiometriä tai palvelevat enemmän kuin 50:tä ihmistä.

Oikeudellinen analyysi

Johdanto

23. Komissio esittää kolme väitettä. Ensinnäkin se katsoo, että Irlanti ei ole varmistanut, että direktiivin kokonaiskolibakteereja ja suolistokolibakteereja koskevia muuttujia noudatetaan julkisen vesijohtoverkon osalta, viitaten erityisesti sen tiettyihin osiin. Toiseksi se esittää vastaavan väitteen tiettyjen Group Water Scheme -järjestelmien osalta. Lopuksi komissio kiinnittää huomiota siihen, että kansallinen lainsäädäntö ei ole luonteeltaan sitovaa siltä osin kuin sitä sovelletaan Group Water Scheme -järjestelmiin.

Väitetty mikrobiologisten muuttujien loukkaaminen julkisissa vesijohdoissa

24. Komissio pyytää erityisesti yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Irlanti ei ole noudattanut perustamissopimuksen ja direktiivin 80/778/ETY 7 artiklan 6 kohdan ja 19 artiklan mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan, koska se ei ole varmistanut, että direktiivin 80/778/ETY liitteessä I olevien 57 osaston (kokonaiskolibakteerit) ja 58 osaston (suolistokolibakteerit) mukaisia muuttujia noudatetaan tiettyjen julkisten vesijohtoverkkojen osalta.

25. Komissio korostaa erityisesti EPA:n vuoden 1998 Irlannin vesien laatua koskevassa raportissa oleviin tietoihin viitaten, että vuosien 1992 ja 1996 välisenä aikana useissa julkisissa vesijohdoissa havaittiin juomaveden mikrobiologinen pilaantuminen siinä olevien kokonaiskolibakteerien ja suolistokolibakteerien johdosta. Omien väitteidensä tueksi komissio on toimittanut EPA:n vuosittaisiin raportteihin perustuvan yhteenvedon, jossa annetaan tiedot kokonaiskolibakteerien ja suolistokolibakteerien esiintymisestä Irlannin eri vesijohdoissa kyseisenä ajanjaksona. Kantaja lisää, että koska edellä mainitussa yhteenvedossa mainitaan jokaisen vesijohdon osalta vain kaikkein merkittävimmät vuoden aikana rekisteröidyt ylitykset, se on ainoastaan karkea arvio bakteriologisesta pilaantumisilmiöstä, joka todellisuudessa on vielä vakavampi.

26. Irlanti ei kiistä kyseisten tietojen paikkansapitävyyttä, eikä se mielestäni olisi voinut sitä tehdäkään, koska se on itse laatinut ja julkistanut ne ilman, että mikään yhteisön oikeuden säännös olisi tähän velvoittanut. Se on näin yksi niistä harvoista (kolmesta) jäsenvaltiosta, joka laatii säännöllisesti virallisen ja täydellisen raportin ihmisten käyttämien vesien tilasta maassaan. Irlanti esittää kuitenkin eräitä vastaväitteitä, jotka eivät ole ratkaisevia ja jotka koskevat sitä, miten komissio näitä tietoja tulkitsee ja mitä johtopäätöksiä se niiden pohjalta tekee. Todellisuudessa vastaajana oleva valtio korostaa erityisesti sitä seikkaa, että direktiivissä ei aseteta saavutettavaa lopputulosta koskevaa velvoitetta, vaan ainoastaan huolellisuusvelvoite, jota on arvioitava kohtuullisuuden ja suhteellisuuden periaatteiden valossa. Tältä osin Irlanti kuitenkin väittää suunnanneensa mittavia summia nimenomaan juomaveden laadun parantamista koskeviin projekteihin ja tehneensä useita aloitteita, joiden tarkoituksena on kannustaa niitä henkilöitä, joiden maatalouteen liittyvä toiminta saattaa aiheuttaa saastumista, toimimaan moitteettomasti.

27. Mielestäni vaikuttaa kuitenkin siltä, että Irlannin hallituksen direktiivissä asetetuista esillä olevan asian kannalta olennaisista velvoitteista tekemä arvio on ristiriidassa direktiivin sanamuodon kanssa, erityisesti tulkittaessa 7 artiklan 3 ja 6 kohtaa yhdessä direktiivin liitteen I kanssa. Kahdessa ensin mainitussa säännöksessä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ihmisten käyttöön tarkoitettu vesi täyttää vähintään liitteessä I yksilöidyt vaatimukset. Jälkimmäisessä säännöksessä puolestaan määrätään, kuten minulla on ollut tilaisuus aiemmin todeta (ks. 3 kohta), että valvontaa varten otetuissa näytteissä pitoisuuden on molempien kolibakteerityyppien osalta oltava nolla. Vaikka kokonaiskolibakteerien osalta kyseiseen nolla-arvoon liittyy sietoraja, jonka mukaan direktiivin muuttujia ei rikota, jos alle 5 prosentin kaikista näytteistä osoitetaan olevan mikrobiologisesti saastuneita, vastaavaa säännöstä ei ole suolistokolibakteerien kohdalla, koska ne ovat merkki vakavasta saastumisesta. Näiden kolibakteerien osalta jäsenvaltioiden on näin ollen varmistettava, että 100 prosenttia vesinäytteistä on täysin puhtaita.

28. Tältä osin on vielä muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuimella on ollut tilaisuus todeta nimenomaan esillä olevaan direktiivin liittyen, että "suhteellisuusperiaatteeseen ei voida vedota direktiivin liitteessä I olevien suurimpien sallittujen pitoisuuksien ylittämisen oikeuttamiseksi", koska "tällainen direktiivin tulkinta olisi ristiriidassa sen päämäärän kanssa, joka on ihmisten käyttöön tarkoitetun veden yhtenäisen terveydellisen vähimmäistason saavuttaminen". [5]

5 — Asia C-237/90, komissio v. Saksa, tuomio 24.11.1992 (Kok. 1992, s. I-5973, 16 kohta).

29. Mitä tulee niihin aloitteisiin, joita vastaajana oleva hallitus väittää tehneensä edistääkseen juomaveden laadun paranemista maaseudulla, riittää kun todetaan, että vaikka ne ovatkin tuntuvia, ne eivät sovellu direktiivin mukaisen saavutettavaa lopputulosta koskevan velvoitteen täyttämiseen eivätkä voi oikeuttaa sen rikkomista. Kuten yhteisöjen tuomioistuimella on jo aiemmin ollut tilaisuus todeta, jäsenvaltio "ei voi puolustuksekseen väittää, että se tekee edelleen kaiken mahdollisen" yhteisön oikeuden mukaisten velvoitteidensa täytäntöönpanemiseksi, koska EY 226 artiklaan perustuva kanne edellyttää "ainoastaan sen objektiivista toteamista, että jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta velvoitteensa, eikä se edellytä kyseisen jäsenvaltion saamattomuuden tai vastustuksen toteennäyttämistä". [6]

30. Katson näin ollen, että komission kanne on hyväksyttävä siltä osin kuin siinä pyydetään toteamaan, että Irlanti ei ole noudattanut direktiivin 80/778/ETY 7 artiklan 6 kohdan ja 19 artiklan sekä perustamissopimuksen mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan, koska se ei ole varmistanut, että direktiivin 80/778/ETY liitteessä I olevien 57 osaston (kokonaiskolibakteerit) ja 58 osaston (suolistokolibakteerit) mukaisia mikrobiologisia muuttujia noudatetaan tiettyjen julkisten vesijohtoverkkojen osalta.

Väitetty mikrobiologisten muuttujien loukkaaminen Group Water Scheme -järjestelmissä

31. Komissio väittää lisäksi EPA:n raporteissa oleviin tietoihin ja tiettyyn Group Water Scheme -järjestelmään liittyvään kirjeenvaihtoon viitaten, että kokonaiskolibakteerien ja suolistokolibakteerien enimmäistiheyttä koskevia muuttujia ei noudateta myöskään monissa Group Water Scheme -järjestelmissä. Tämän johdosta Irlanti ei sen mukaan ole noudattanut direktiivin 7 artiklan 6 kohdan ja 19 artiklan mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan myöskään tämän toimitusmuodon osalta. Kuten olen aiemmin todennut, komissio on kuitenkin noudattaakseen direktiivissä 98/83/EY asetettua de minimis -sääntöä rajoittanut oikeudenkäynnin aikana kyseisen väitteen koskemaan niitä Group Water Scheme -järjestelmiä, joiden vesi "tarjotaan osana julkista tai kaupallista toimintaa" ja niitä, jotka toimittavat keskimäärin enemmän kuin 10 kuutiometriä tai palvelevat enemmän kuin 50:tä ihmistä.

32. Komissio väittää ensinnäkin, että tällaiset yksityiset jakeluverkot kuuluvat kokonaisuudessaan direktiivin soveltamisalaan. On totta, että yhteisöjen tuomioistuin sulki asiassa komissio vastaan Belgia [7] antamassaan tuomiossa direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle yksityisistä hanoista peräisin olevan veden, rajoittaen kuitenkin tämän koskemaan kaivoja ja muita yksityisiä vesilähteitä, joiden vesi otetaan ja käytetään suoraan ilman että se kulkee verkon läpi. Group Water Scheme

6 — Ks. asia C-215/98, komissio v. Kreikka, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4913, 15 kohta).

7 — Asia C-42/89, komissio v. Belgia, tuomio 5.7.1990 (Kok. 1990, s. I-2821).

-järjestelmät sitä vastoin ovat monimutkaisten oikeudellisten instrumenttien avulla perustettuja kokonaisuuksia (useimmiten trusteja tai yhtiöitä, joilla on oikeushenkilöllisyys), jotka näin ollen ovat selvästi erillään asiakkaista ja hallitsevat todellisia ja oikeita vedenjakeluverkkoja kaupalliselle yritykselle ominaisten taloudellisten ja oikeudellisten mallien mukaan. Useat Group Water Scheme -järjestelmät eivät siten edes käytä yksityisiä vesilähteitä, vaan hankkivat vettä julkisista vesijohdoista jakaakseen sen edelleen kuluttajille, joihin kuuluu myös julkisia toimielimiä ja taloudellisen toiminnan harjoittajia. Kantaja toteaa lopuksi, että todellisuudessa Group Water Scheme -järjestelmien perustamisen ja hallinnon hyväksyvät ja niitä valvovat julkiset viranomaiset, jotka lisäksi rahoittavat niitä, koska voivat niiden avulla täyttää julkisessa vedenjakelujärjestelmässä esiintyvät aukot.

33. Irlanti sitä vastoin katsoo, että direktiiviä ei sovelleta Group Water Scheme -järjestelmiin. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa komissio vastaan Belgia antaman tuomion oikeasta tulkinnasta seuraa, että kaikki yksityisistä verkoista peräisin oleva vesi jää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

34. Irlanti vastustaa erityisesti Group Water Scheme -järjestelmien luonteeseen viitaten niiden rinnastamista tavallisiin kaupallisiin vedenjakeluyrityksiin, koska ne toimittavat vettä ainoastaan omille jäsenilleen eivätkä kaikille kuluttajille, koska jäsenet valvovat tehokkaasti trusteja tai oikeushenkilöitä, jotka hallinnoivat verkkoja, ja koska jäsenten kokous vahvistaa vuosittaisen kiintiön verkon hallinnoimista ja ylläpitoa varten. Lisäksi Irlanti huomauttaa, ettei voida katsoa, että Group Water Scheme -järjestelmien toiminta "on kaupallista tai julkista toimintaa" silloin kun ne toimittavat vettä vähintään 50:lle ihmiselle, koska niitä koskee direktiivin 98/83/EY 3 artiklan 2 kohdan mukainen poikkeus, joka on jo saatettu osaksi Irlannin lainsäädäntöä. Todellisuudessa Group Water Scheme -järjestelmien kaupallinen veden toimittaminen on hyvin poikkeuksellista, ja vaikka sitä tapahtuisi, muut Irlannin oikeuden säännökset — esillä olevassa asiassa ne, jotka velvoittavat yleisölle avoimia tiloja hallitsevat henkilöt varustautumaan mahdolliseen veden lisädesinfiointiin varmistaakseen sen soveltuvuuden ihmisten käyttöön — takaisivat kuitenkin sen, että direktiivissä asetettuja standardeja noudatetaan.

Asian arviointi

35. Myös tämän väitteen osalta katson ennen kaikkea, että Irlannin hallitus ei kiistä komission esittämien tietojen todenperäisyyttä väittääkseen, ettei tietyissä Group Water Scheme -järjestelmissä käytetty vesi ole saastunutta. Se tuo sen sijaan esiin toisen ongelman, joka liittyy direktii-

vin 80/778/ETY oikeaan soveltamiseen (tai pikemminkin soveltumattomuuteen) veden toimittamisessa Group Water Scheme -järjestelmien puitteissa. On siis käsiteltävä erityisesti kysymystä siitä, voiko kyseisten verkkojen erityisellä luonteella tai pienimuotoisuudella olla vaikutusta edellä esitetyn kysymyksen arvioinnissa.

36. Katson tältä osin, että toisin kuin direktiivissä 98/83/EY, direktiivissä 80/778/ETY rajataan sen oma aineellinen soveltamisala vain hyvin epämääräisesti. Tästä ovat epäilemättä johtuneet ne tulkintavaikeudet, jotka suorastaan yllyttivät yhteisöjen tuomioistuinta lausumaan edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Belgia. Siinä yhteisöjen tuomioistuin sai mahdollisuuden selventää, että kyseinen direktiivi "soveltuu vain ihmisten käyttöön toimitettuun veteen ja veteen, jota elintarvikeyritys käyttää elintarvikkeissa ja että yksityisistä hanoista peräisin oleva vesi jää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle". [8]

37. Kyseisen ratkaisun jälkeen säädetyssä direktiivissä 98/83/EY vahvistettiin sen kanssa johdonmukaisesti vähimmäisraja, jonka alapuolella jäsenvaltiot voivat, kuten jo aiemmin muistutin, olla edellyttämättä direktiivin mukaisten vaatimusten noudattamista "sellaiselle ihmisten käyttöön tarkoitetulle vedelle, joka on peräisin alle 10 kuutiometriä päivässä keskimäärin tuottavasta vesilähteestä tai josta otetaan vettä alle 50 henkilön tarpeisiin", jos kyse on yksityiseen käyttöön käytetyistä vesistä eikä kaupallisista päämääristä tai toiminnasta. [9]

38. On kuitenkin päätettävä, voidaanko kyseisen rajan yläpuolella Group Water Scheme -järjestelmistä käytettyjen vesien osalta puhua niiden yksityisestä käytöstä. Kuten todettu, Irlanti kuitenkin perustaa kysymykseen antamansa myönteisen vastauksen vesilähteiden yksityisomistukseen eikä Group Water Scheme -järjestelmien yhtiömäiseen tai yhteistoiminnalliseen rakenteeseen. Kyseisistä seikoista seuraa sen mukaan, että kyse on vesien yksityisestä käytöstä pienen kulloinkin kyseessä olevan yhteisön sisällä eikä toimittamisesta kulutukseen, koska toimittajan ja asiakkaiden välillä ei ole todellista eroa.

39. Mielestäni vaikuttaa kuitenkin siltä, että komissio on oikeassa pitäessään omistusrakennetta merkityksettömänä todettuaan, että kyse on todellisista ja oikeista jakeluverkoista eli järjestelmistä, joilla on — vaikkakin rajattu — jakelurakenne, joka mahdollistaa yhden tai useamman vesilähteen tuottaman veden toimittamisen useille asiakkaille. Se, että kyse on tästä,

8 — Em. asia komissio v. Belgia, 17 kohta.

9 — Ks. direktiivin 98/83/EY 3 artiklan 2 kohdan b alakohta.

eikä suinkaan pelkästä edellä mainitussa yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa tarkoitetusta yksityisestä käytöstä, ilmenee myös siitä komission esiin tuomasta seikasta, että toimittaja eli Scheme -järjestelmä on aineellisesti asiakkaita ylempänä, minkä vahvistaa se, että niiden välinen veden toimittamiseen liittyvä suhde on selvästi sopimukseen perustuva.

40. Joka tapauksessa vaikka yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, että Group Water Scheme -järjestelmät jäävät luonteensa ja pienimuotoisuutensa johdosta periaatteessa direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, samaa johtopäätöstä ei mielestäni voida tehdä niiden Scheme -järjestelmien osalta, jotka eivät millään tavalla muodosta itsenäistä verkkoa vaan ovat todellisuudessa vain jatke tavalliselle julkiselle vesijohtoverkolle, josta ne "hankkivat" veden, jonka ne jakavat omille käyttäjilleen. Mielestäni vaikuttaa selvältä, että mahdollinen verkkojen jättäminen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle niiden koon perusteella kohdistuisi vain fyysisesti ja toiminnallisesti itsenäisiin yksikköihin, jotka muodostuvat lähteistä tai muista vesivarastoista joihin on liitetty jakeluinfrastruktuuria. Kuitenkin jos kyse on usean toisiinsa liittyvän ja toisistaan riippuvaisen verkon toiminnallisesta yhdistelmästä, tällaista yksikköä ei voida tarkastella kunkin toisiinsa liitetyn alayksikön osalta erikseen, vaan kaikkien alayksiköiden muodostamana kokonaisuutena eli Irlannin tapauksessa joko julkisena vesijohtona tai siihen liittyvänä Group Water Scheme -järjestelmänä. Vastaperusteluna ei voida myöskään käyttää sitä seikkaa, että kyseisen yhden verkon eri alayksiköitä saattavat hallita eri henkilöt, koska tällöin direktiivin soveltaminen voitaisiin helposti välttää jakamalla yksinkertaisesti vastuu yhden vesijohtoverkon eri osista useille muodollisesti itsenäisille henkilöille.

41. Johtopäätöksenä mielestäni vaikuttaa siltä, että komission kanne on hyväksyttävä siltä osin kuin se koskee 57 ja 58 osastossa olevien mikrobiologisten muuttujien toistuvia loukkauksia tietyissä Group Water Scheme -järjestelmissä (muissa kuin niissä, jotka tuottavat keskimäärin alle 10 kuutiometriä päivässä tai joista otetaan vettä alle 50 henkilön tarpeisiin, jollei vettä tarjota osana kaupallista tai julkista toimintaa), jotka on yksilöity virallisissa ihmisten käyttöön tarkoitettua vettä koskevissa raporteissa ja veden laatua Ballyroyn seudulla koskevassa kirjeenvaihdossa.

Väite, jonka mukaan kansallinen täytäntöönpanolainsäädäntö ei ole luonteeltaan sitovaa

42. Komissio pyytää lisäksi yhteisöjen tuomioistuinta vahvistamaan, että siltä osin

kuin vuoden 1988 asetuksessa viitataan Group Water Scheme -järjestelmiin, Irlanti ei ole noudattanut direktiivin liitteen I sitovaa luonnetta ja on näin ollen jättänyt noudattamatta direktiivin 7 artiklan 6 kohdan, 18 artiklan ja 19 artiklan mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan. Komissio katsoo, että kyseisessä asetuksessa ei edellytetä selkeällä ja täsmällisellä tavalla, että kaikkien asianomaisten henkilöiden on noudatettava direktiivin muuttujia eikä aseteta niille tähän liittyvää velvollisuutta. Asetuksen 8 artiklassa säädetään vain yksinkertaisesta terveysviranomaisen jakelusta vastaaville tekemästä ilmoituksesta, joka koskee toteutettavia toimenpiteitä ja jakelusta vastaavien määräämistä parantamaan veden laatua. Myöskään Irlannin lainsäädäntöön vuoden 1999 lainmuutoksilla lisätyt sanktiot eivät vaikuta riittäviltä, vaikka ne säädettiin perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä ja ovat näin ollen merkityksettömiä tässä oikeudenkäynnissä.

43. Irlanti puolestaan väittää vahvistettuaan, että Group Water Scheme -järjestelmät eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan, että jos yhteisön muuttujia ei noudateta, vuoden 1962 Local Government (Sanitary Services) Act -nimisessä säädöksessä tarkoitetut terveysviranomaiset voivat ottaa haltuunsa vesijohtoverkot. Siinä säädetään, että kyseisten viranomaisten on otettava haltuunsa yksityisten vesijohtojen vesijohtoverkot jos laitteiston omistajien enemmistö sitä pyytää ja itse laitteistot ovat hyvässä toimintakunnossa ja hyvin ylläpidettyjä. Itse asiassa monia yksityisiä verkkoja hallinnoivat Irlannin mukaan suoraan alueen toimivaltaiset terveysviranomaiset.

44. Vaikuttaa selvästi siltä, että Irlannin perustelut eivät riitä osoittamaan komission huolia vääriksi. Pelkkä mahdollisuus siirtää yksityisten verkkojen hallinta terveysviranomaisille jos enemmistö käyttäjistä sitä pyytää, ei sanktiona riitä varmistamaan, että direktiiviä noudatetaan. Riittää kun todetaan, että päätöksen tekeminen toimenpiteisiin ryhtymisestä ei kuulu terveysviranomaisille, vaan Group Water Scheme -järjestelmää edustavalle elimelle: näin ollen valvottava pyytää valvojaa ryhtymään toimenpiteisiin!

45. Mitä tulee Irlannin lainsäädännön muutoksiin niiden arvioinnista riippumatta, ei liene tarpeen edes muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällaisilla perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä tehdyillä muutoksilla ei ole

mitään vaikutusta EY 226 artiklan mukaisen oikeudenkäynnin kannalta. [10]

46. Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että komission kanne on hyväksyttävä myös tätä väitettä koskevilta osiltaan.

Komission käynnistämän menettelyn tarkoituksenmukaisuus

47. Viimeinen huomio koskee Irlannin esittämiä esillä olevan rikkomusmenettelyn tarkoituksenmukaisuutta koskevia vastalauseita, jotka perustuvat sille tosiseikalle, että direktiivissä vahvistettuja standardeja noudatetaan pääosin, että komission vaatimus sataprosenttisesta noudattamisesta ei ole realistinen, että menettely aloitettiin lähes kymmenen vuotta sen jälkeen, kun merkityksellisestä kansallisesta lainsäädännöstä oli ilmoitettu, ja että erityisesti mitä tulee Group Water Scheme -järjestelmiin, Irlannin hallitus on kuitenkin jo pitkään ollut sitoutunut ratkaisemaan veden riittämättömän laadun ongelmaa.

48. Kyseisten komission analyyttisesti tutkimien ja vastustamien väitteiden merkitystä ei ole tarpeen tarkastella, vaan riittää kun muistutetaan yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan "perustamissopimuksen 169 artiklassa vahvistetussa järjestelmässä komission harkintavallassa on arvioida, milloin jäsenyysvelvoitteiden laiminlyömistä koskeva kanne on nostettava, eikä yhteisöjen tuomioistuimen ole arvioitava komission toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta". [11]

Oikeudenkäyntikulut

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

10 — Ks. mm. asia C-433/93, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2303, 15 kohta) ja asia C-207/00, komissio v. Italia, tuomio 14.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4571, 30 kohta).

11 — Ks. mm. asia C-152/98, komissio v. Alankomaat, tuomio 10.5.2001 (Kok. 2001, s. I-3463, 20 kohta); asia C-207/97, komissio v. Belgia, tuomio 21.1.1999 (Kok. 1999, s. I-275, 24 kohta) ja asia C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2189, 22 kohta).

Ratkaisuehdotus

50. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että

1) Irlanti ei ole noudattanut direktiivin 80/778/ETY 7 artiklan 6 kohdan ja 19 artiklan sekä perustamissopimuksen mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan, koska se ei ole varmistanut, että juomaveden laadusta 15 päivänä heinäkuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/778/ETY liitteessä I olevien 57 osaston (kokonaiskolibakteerit) ja 58 osaston (suolistokolibakteerit) mukaisia mikrobiologisia muuttujia noudatetaan eräissä julkisissa vesijohtoverkoissa ja tietyissä Group Water Scheme -järjestelmissä (muissa kuin niissä, jotka tuottavat keskimäärin alle 10 kuutiometriä päivässä tai joista otetaan vettä alle 50 henkilön tarpeisiin, jollei vettä tarjota osana kaupallista tai julkista toimintaa), jotka on yksilöity virallisissa ihmisten käyttöön tarkoitettua vettä koskevissa raporteissa ja veden laatua Ballyroyn seudulla koskevassa kirjeenvaihdossa.

2) Irlanti ei ole noudattanut direktiivin 80/778/ETY 7 artiklan 6 kohdan ja 19 artiklan sekä perustamissopimuksen mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan, koska se ei ole direktiivin 80/778/ETY täytäntöönpanossa Group Water Scheme -järjestelmien osalta ottanut huomioon liitteen I sitovaa luonnetta.

3) Irlanti velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.