JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CARL OTTO LENZ
2 päivänä lokakuuta 1997 *

A Johdanto

1. Nyt esillä oleva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely liittyy uimaveden laadusta 8 päivänä joulukuuta 1975 annettuun neuvoston direktiiviin 76/160/ETY [1] (jäljempänä direktiivi).

2. Ensimmäisen perustelukappaleen mukaan direktiivin tavoitteena on "ympäristön ja yleisen terveyden suojelemiseksi —— vähentää uimaveden saastumista ja suojella tällaista vettä, jottei sen laatu huononisi edelleen". Tämän tavoitteen saavuttamiseksi direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on vahvistettava uimaveteen sovellettavat arvot (esimerkiksi tiettyjen bakteerien pitoisuudet), joiden on vastattava tiettyjä direktiivin liitteessä lueteltuja arvoja. Nämä arvot ovat osittain pakottavia enimmäisarvoja ja osittain vain ohjeellisia arvoja. [2]

3. Direktiivissä tarkoitettuna "uimavetenä" on direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan sisältämän määritelmän mukaan pidettävä kaikkia virtaavia tai seisovia makeita vesiä tai niiden osia ja merivettä, joissa uimisen kunkin jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset nimenomaisesti sallivat tai joissa uiminen ei ole kiellettyä ja joissa huomattava määrä uimareita ui säännöllisesti.

4. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimet sen varmistamiseksi, että "uimaveden laatu noudattaa 3 artiklan mukaisesti vahvistettuja raja-arvoja kymmenen vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksiantamisesta".

5. Direktiivin 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ottavat näytteitä ja tutkivat niitä sen tarkistamiseksi, että raja-arvoja noudatetaan. Näytteenoton vähimmäistiheys on vahvistettu direktiivin liitteessä.

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — EYVL 1976, L 31, s. 1.

2 — Ks. direktiivin 3 artiklan 2 ja 3 kohta.

6. Alun perin direktiivin 13 artiklassa säädettiin, että jäsenvaltioiden oli toimitettava komissiolle säännöllisin väliajoin yhteenvetokertomus uimavedestä ja sen tärkeimmistä ominaispiirteistä. Vuodesta 1993 alkaen [3] jäsenvaltioiden on vuosittain toimitettava komissiolle kertomus direktiivin täytäntöönpanosta.

7. Espanjan kuningaskunta liittyi yhteisöön 1.1.1986. Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista tehdyssä asiakirjassa (jäljempänä liittymisasiakirja) ei Espanjan, toisin kuin Portugalin, osalta ole määrätty erityistä siirtymäaikaa direktiivin saattamiselle osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Liittymisasiakirjan 395 artiklan mukaan Espanjan kuningaskunnan oli siten noudatettava direktiiviä liittymispäivästä lähtien.

8. Espanjan viranomaisten komissiolle tämän jälkeen toimittamien tietojen perusteella komissio tuli siihen johtopäätökseen, että Espanjan kuningaskunnan suorittamaan direktiivin täytäntöönpanoon oli useilta kohdin suhtauduttava varauksellisesti. Komissio antoi tämän vuoksi 13.10.1989 päivätyllä kirjeellään Espanjan kuningaskunnalle tilaisuuden esittää huomautuksensa näistä seikoista. Espanjan kuningaskunta vastasi 13.11.1989 päivätyllä kirjeellään. Koska komissio katsoi, etteivät tämän kirjeen sisältämät selvitykset olleet sellaisia, että niillä kumottaisiin komission esittämät väitteet, komissio lähetti 27.11.1990 EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen perustellun lausunnon, jossa se kehotti Espanjan kuningaskuntaa oikaisemaan komission toteaman perustamissopimuksen noudattamatta jättämisen kuukauden määräajassa. Espanjan kuningaskunta otti kantaa tähän perusteltuun lausuntoon 15.3.1991 päivätyssä kirjeessään.

9. Vuonna 1992 pidetyssä kokouksessa Espanjan viranomaiset ilmoittivat olevansa valmiita toimittamaan komissiolle lisätietoja niistä ponnisteluista, joita ne olivat toteuttaneet direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Seuraavien vuosien kuluessa Espanjan viranomaiset toimittivat komission yksiköille useita kertomuksia ja asiakirjoja. Komissio päätyi kuitenkin johtopäätökseen, jonka mukaan Espanja ei vieläkään ollut oikaissut komission toteamaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä. Näin ollen komissio päätti vuonna 1996 nostaa kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla.

10. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 4 artiklan ja EY:n perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole

3 — Sen jälkeen kun direktiivin 13 artiklaa muutettiin eräiden ympäristöä koskevien direktiivien täytäntöönpanoon liittyvien kertomusten standardoinnista ja järkeistämisestä 23 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/692/ETY (EYVL L 377, s. 48) 3 artiklalla.

antanut tarvittavia säännöksiä, joilla taataan, että uimaveden laatu sisävesistöissä on kyseisen direktiivin 3 artiklassa vahvistettujen raja-arvojen mukainen, ja

— velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

11. Komissio kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että nyt esillä oleva kanne koskee ainoastaan yhtä oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä esiin tullutta seikkaa. Se toteaa myös, että tämä kanne koskee vain sisävesistöjen uimavettä. [4] Kanteessa ei näin ollen ole kyse merellä tai rannikolla sijaitsevista uintialueista.

12. Espanjan kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

B Kannanotto

13. Komissio perustelee tätä kannettaan toteamalla, että direktiivin 3 artiklassa vahvistettuja raja-arvoja ei ole noudatettu merkittävällä osalla Espanjan uintialueista. [5] Vuonna 1994 otetuista näytteistä 29 prosenttia ei ollut vastannut vahvistettuja raja-arvoja. [6] Jos huomioon otetaan myös ne näytteenottopaikat, joita koskevia tietoja Espanjan viranomaiset eivät ole toimittaneet tai joiden osalta näytteitä ei ole otettu niin tiheästi, kuin on edellytetty, nousee tämä osuus jopa 36 prosenttiin. Nämä näytteenotot ovat aiempina vuosina johtaneet samankaltaisiin tuloksiin. Komissio mainitsee kanteessaan kyseiset luvut vuosilta 1991, 1992 ja 1993.

14. Espanjan hallitus ei ole kiistänyt näiden lukujen oikeellisuutta. Komissio on aivan oikein kiinnittänyt tähän huomiota vastauskirjelmässään. Komission esittämät luvut koskevat tosin vuosia 1991—1994 ja siten ajanjaksoa, joka seurasi 27.11.1990 päivätyssä perustellussa lausunnossa Espanjan kuningaskunnalle annettua kuukauden määräaikaa komission mainitsemien laiminlyöntien lopettamiseksi. Tällä seikalla ei ole tässä asiassa kuitenkaan merkitystä, kun kyse on

4 — Komissio käyttää kanteessaan tältä osin käsitettä "aguas interiores", kun direktiivin 1 artiklaan sisältyvässä, edellä jo mainitussa määritelmässä käytetään käsitettä "aguas — — continentales". Kanteesta ilmenee, että asiasisältöön liittyvät syyt eivät ole olleet perusteena komission erilaiselle sanavalinnalle. Tämän vuoksi käytän ratkaisuehdotuksessa direktiivissä itsessään käytettyä käsitettä.

5 — Direktiivin 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan "uintialueella" tarkoitetaan paikkaa, jossa on uimavettä.

6 — Nämä luvut ja myöhemmin esitettävät luvut koskevat vain kahta direktiivissä vahvistettua muuttujaa eli kokonaiskolibakteeripitoisuutta ja fekaalisten kolibakteerien pitoisuutta.

komission väitteiden tutkittavaksi ottamisesta. Yhtäältä on todella aiheellista kiinnittää huomiota siihen, ettei Espanjan hallitus ole milloinkaan riitauttanut näiden lukujen käyttämisen sallittavuutta. Toisaalta on otettava huomioon se, että komissio on osoittanut, että näistä luvuista ja edeltäviä vuosia koskevista luvuista ilmenevä laiminlyönti on jatkunut aina siitä lähtien kun Espanjan kuningaskunta liittyi yhteisöön, mitä Espanjan kuningaskunta ei ole kiistänyt.

15. Komissio on vastauskirjelmässään esittänyt vastaavat luvut myös vuodelta 1995. Näistä luvuista ilmenee, että niiden näytteiden prosentuaalinen osuus, jotka eivät vastaa vahvistettuja raja-arvoja, on pysynyt jotakuinkin samana (30,3 %). On kuitenkin otettava huomioon, että Espanjan viranomaiset eivät kuivuuden vuoksi ole ottaneet näytteitä 122 paikasta, joista näytteet on edellisinä vuosina otettu. [7] Espanjan hallitus on väittänyt vastauskirjelmässään ja yhteisöjen tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä, että edellä mainittujen lukujen käyttäminen ei ole sallittua, koska oikeudenkäyntiä edeltävä menettely ei perustunut näihin lukuihin. Komissio oli puolestaan sitä mieltä, että koska kyse on jatkuvasta laiminlyönnistä, näitä lukuja voidaan käyttää ja että uudet luvut vastaavat aiempia vuosia koskevia lukuja.

16. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen ei tarvitse tutkia yksityiskohtaisemmin tätä riidanalaista kysymystä. Komission esittämät luvut eivät muuta tämän kanteen kohdetta. Yhteisöjen tuomioistuimen on tässä asiassa otettava kantaa kysymykseen siitä, onko Espanjan kuningaskunta täyttänyt direktiivin 4 artiklan mukaiset velvoitteensa ennen sen määräajan päättymistä, jonka komissio asetti sille tätä tarkoitusta varten 27.11.1990 päivätyssä perustellussa lausunnossaan. Komission esittämillä tätä päivämäärää myöhempiä vuosia koskevilla luvuilla on tosin tältä osin merkitystä, koska niistä käy ilmi kyseisen tilanteen jatkuneen vielä komission ilmoittaman ajankohdan jälkeenkin. Juuri tätä Espanjan hallitus ei ole kiistänyt, ellei lukuun oteta niitä perusteluja, joita se on esittänyt menettelynsä oikeuttamiseksi ja joilla ei ole mitään tekemistä tämän kysymyksen kanssa. Luvuilla voi kuitenkin olla merkitystä siltä osin, kuin niiden pohjalta voidaan mahdollisesti tehdä asian kannalta merkityksellistä ajanjaksoa koskevia päätelmiä tässä asiassa tehtävän päätöksen tueksi. Jos asian kannalta merkityksellisiä raja-arvoja ei selvästi ole noudatettu kaikkien tämän jälkeen seuranneiden vuosien aikana, voidaan helposti otaksua, että tilanne on ollut sama nyt esillä olevassa asiassa merkityksellisenä ajanjaksona. Tältä osin kyse on väitteistä, joita ei voida riitauttaa ja jotka komissio saattoi esittää vielä vastauskirjelmässään. [8] On siten

7 — Komission toimittamien tietojen mukaan niiden alueiden määrä, joista näytteitä on otettu, on vähentynyt vuoden 1994 343 alueesta vuoden 1995 221 alueeseen.

8 — Tältä osin on syytä ottaa huomioon, että mainitut luvut ovat peräisin kertomuksesta, joka komission mukaan on julkaistu toukokuussa 1996, kun taas kanne yhteisöjen tuomioistuimessa on nostettu jo maaliskuussa 1996.

todettava, ettei Espanjan hallitus ole millään tavoin kiistänyt komission esittämien uusien lukujen paikkansapitävyyttä.

17. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut komission Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan nostamassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa asiassa 14.7.1993 antamassaan tuomiossa, jäsenvaltiot velvoitetaan direktiivillä "toimimaan niin, että tietyt tulokset saavutetaan". Jäsenvaltiot ovat velvolliset "saattamaan riidanalaiset vedet vähintään direktiivin liitteen mukaisiksi". [9] Direktiivin nyt esillä olevassa 4 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan siten saavuttamaan tietty *tulos*. Toimenpiteet, jotka Espanjan hallitus on maininnut ja jotka se on viime vuosina toteuttanut veden laadun parantamiseksi, eivät siten ole asian kannalta merkityksellisiä, koska niillä ei ole saavutettu direktiivissä säädettyjä tuloksia.

18. Espanjan hallitus vetoaa kolmeen eri seikkaan perustellakseen laiminlyöntiään. Ensinnäkin se väittää, että laiminlyönti, josta sitä arvostellaan, johtuu seikasta, johon se ei voi vaikuttaa, eli Espanjassa vallinneesta poikkeuksellisesta kuivuudesta. Toiseksi se vetoaa siihen asiayhteyteen, johon direktiivi kuuluu. Espanjan hallitus mainitsee tältä osin lähinnä yhdyskuntajätevesien käsittelystä 21 päivänä toukokuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/271/ETY. [10] Lopuksi se väittää, että ihmisten tavat ovat muuttuneet, minkä johdosta monet "uimavedet" eivät ole enää käytössä.

Kuivuuden merkitys Espanjassa

19. Vastineessaan Espanjan kuningaskunta vetoaa Espanjassa jo viiden vuoden ajan vallinneeseen poikkeukselliseen kuivuuteen. Kuivat ajanjaksot eivät tosin ole Espanjassa poikkeuksellisia. Espanjan hallitus väittää kuitenkin, että nyt kyse on erityisen vaikeasta kuivuudesta. Sen mukaan vesien laadun parantaminen on kuivuuden takia ollut mahdotonta kaikista tähän tähtäävistä yrityksistä huolimatta. Kuivuudesta johtuvasta veden vähäisyydestä vesistöissä seuraa välttämättä haitallisten aineiden pitoisuuksien kasvu. Tutkittuja näytteitä ei siten voida pitää edustavina. Näissä olosuhteissa se, että niiden näytteiden määrä, jotka eivät vastaa vahvistettuja raja-arvoja, on onnistuttu pitämään vakaana kaikkien näiden vuosien aikana, on sinällään jo "menestys", kuten Espanjan hallitus on todennut yhteisöjen tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä. Mikäli kuivuus otetaan asianmukaisesti huomioon, siitä seuraa, että niiden näytteiden osuus, jotka vastaavat direktiivissä vahvistettuja raja-arvoja, nousee ainakin 82 prosenttiin ja vastaa siten arvoa, joka on selkeästi yli yhteisön keskiarvon.

9 — Asia C-56/90, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 14.7.1993 (Kok. 1993, s. I-4109, 43 ja 44 kohta).

10 — EYVL L 135, s. 40.

20. Espanjan hallitus väittää kyseessä olevan ylivoimaisen esteen, jonka perusteella voidaan soveltaa direktiivin 5 artiklan 2 kohtaa. Tässä säännöksessä säädetään, että poikkeamia 3 artiklassa tarkoitetuista arvoista ei oteta huomioon, "kun ne aiheutuvat tulvista, muista luonnonmullistuksista tai poikkeuksellisista sääoloista". Espanjan hallituksen mielestä tässä asiassa on kyse yhdestä näistä "poikkeuksellisista sääoloista".

21. Espanjan hallitus väittää lisäksi, että yhteisön alueella ympäristöolosuhteet ovat hyvin erilaiset. Nämä erot on otettava huomioon. Espanjan hallitus korostaa tältä osin, että merkittäviä säätilojen vaihteluja esiintyy erityisesti Välimereen rajoittuvilla alueilla. Näin ollen tämän alueen uimavesiä ja yhteisön muiden alueiden uimavesiä on syytä käsitellä eri tavoin. Espanjan hallitus vetoaa tältä osin komission 21.2.1996 neuvostolle ja Euroopan parlamentille antamaan tiedonantoon, jonka otsikko on "Vesiä koskeva yhteisön politiikka". [11] Tässä tiedonannossa todetaan, että "erityisesti eteläisissä jäsenvaltioissa" tietyt vesistöt kuivuvat tiettyinä vuodenaikoina. Siinä todetaan lisäksi, että vesiä koskevan yhteisön politiikan on oltava "riittävän joustavaa ja että on vältettävä soveltumattomien tai tarpeettoman ankarien vaatimusten asettamista pelkän yhdenmukaistamisen nimissä". [12]

22. Espanjan hallitus väittää lopuksi, että tutkitut näytteet, joihin komissio vetoaa, liittyvät direktiivissä säädetyistä 19 muuttujasta vain kahden noudattamiseen.

23. Komissio ei kiistä niitä kuivuuden yleisiä seurauksia, joihin Espanjan hallitus veden laadun osalta vetoaa. Komissio katsoo kuitenkin, ettei tämä kuivuus kuulu direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa mainittuihin "poikkeuksellisiin sääoloihin". Kyseistä säännöstä on komission mukaan tulkittava suppeasti. Siihen sisältyy yksityiskohtaisia säännöksiä ylivoimaisten esteiden varalta. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ylivoimainen este on kuitenkin kyseessä ainoastaan silloin, kun kyse on ulkoisesta syystä, jonka "seuraukset ovat siten vastustamattomat ja väistämättömät, että kyseessä olevien henkilöiden on objektiivisesti katsoen mahdotonta noudattaa velvollisuuksiaan". [13] Komission mukaan direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetaan vain ohimeneviä poikkeamia direktiivissä vahvistetuista arvoista, ja poikkeamien on johduttava kestoltaan rajallisista tapahtumista, kuten tulvista. Komission mukaan nyt esillä olevassa asiassa on kuitenkin kyse säännöllisesti toistuvasta ilmiöstä, joka on vaikuttanut tietyillä Espanjan alueilla jo useiden vuosien ajan. Keston rajallisuutta sekä ennakoitavuuden puutetta koskevat arviointiperusteet eivät siten täyty. Komission mukaan kuivuus on vain yksi seikka monien joukossa eikä siten ainoa syy laimilyöntiin, josta Espanjan kuningaskuntaa arvostellaan. Komission mielestä Espanjan kuningaskunnan ei sitä

11 — KOM(96) 59 lopull.

12 — Edellä alaviitteessä 11 mainitun asiakirjan 4.2 ja 5.8 kohta.

13 — Yhdistetyt asiat 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 227/78, 228/78, 263/78, 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 ja 85/79, Valsabbia ym. v. komissio, tuomio 18.3.1980 (Kok. 1980, s. 907, 140 kohta).

paitsi ole ollut objektiivisesti katsoen mahdotonta noudattaa direktiiviä kuivuudesta huolimatta. Kuivuuden ja tässä esillä olevan laiminlyönnin välinen syy-yhteys puuttuu, koska Espanjan kuningaskunta olisi tarvittaessa lisäponnistuksiin ryhtymällä kyennyt täyttämään sille direktiivin mukaan kuuluvat velvoitteet.

24. Komissio väittää tältä osin lisäksi, että Espanjan hallitus ei ole toimittanut konkreettisia tietoja sateen puutteesta eri alueilla. Espanjassa on sen mukaan kaksi aluetta, jotka ovat täysin erilaiset. Kuivuus on vaivannut erityisesti Espanjan etelä- ja keskiosia. Sateinen pohjoinen alue ei sitä vastoin ole kärsinyt kuivuudesta juuri lainkaan. Yli puolet niistä paikoista, joista on otettu näytteitä, jotka eivät vastaa direktiivissä vahvistettuja raja-arvoja, sijaitsee kuitenkin tällä alueella. Komissio esittää lisäksi, ettei ole selitetty, miksi vuoden 1995 luvuista ilmenee direktiivin vastaisten näytteiden osuuden nousseen, vaikka juuri kuivuuden vuoksi 122 paikasta ei ole otettu näytteitä. Komissio kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että niiden uimavesien kokonaismäärä, joiden vesiä on tutkittu, on noussut vuoden 1992 312 alueesta vuoden 1995 343 alueeseen.

25. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että direktiivin 5 artiklan 2 kohdan poikkeusta on syytä tulkita suppeasti. En kuitenkaan katso, ettei kuivuutta missään tapauksessa voitaisi pitää tässä artiklassa tarkoitettuna "poikkeuksellisena sääolona". Jo tämän artiklan sanamuoto osoittaa mielestäni, että komission esittämä tulkinta ei ole oikea. Ei ole helppoa päätellä, mitkä muut "poikkeukselliset sääolot" lainsäätäjällä on voinut olla mielessään. Tätä säännöstä sovelletaan kuitenkin vain, jos kyse on todellakin ollut *poikkeuksellisesta* kuivuudesta. En kuitenkaan kykene sanomaan tyhjentävästi, oliko tilanne tämä, vaikka tietyt merkit viittaavatkin siihen suuntaan. Luonnollisesti Espanjan kuningaskunnan, joka aikoo tähän poikkeukseen vedota, asiana on näyttää toteen tällaisen tilanteen olemassaolo. Seuraavassa lähden vastaajana olevan jäsenvaltion eduksi ajatuksesta, että kyse on todellakin ollut poikkeuksellisesta kuivuudesta. Se seikka, että kokemusperäisesti tällaista *poikkeuksellista* kuivuutta esiintyy Espanjassa aika ajoin, ei vaikuta millään tavoin direktiivin edellä mainitun artiklan soveltamiseen. Se seikka, että kuivuus on Espanjan hallituksen mukaan vaivannut Espanjaa useiden vuosien ajan, ei mielestäni merkitse sitä, että tätä säännöstä ei voitaisi soveltaa. Direktiivin nykyisin voimassa olevaan versioon ei sisälly mitään sellaista, jonka perusteella siinä mainittujen "poikkeuksellisten sääolojen" voitaisiin katsoa olevan asian kannalta merkityksellisiä vain, jos ne kestävät ainoastaan tietyn pituisen ajan. Espanjan hallitus on suullisessa käsittelyssä perustellusti todennut, että 5 artiklan 2 kohdassa mainitut tulvat ovat myös tapahtumia, jotka saattavat toistua usein. [14] Sillä komission esittämällä seikalla, että vastaavanlainen rajoitus sisältyy komission vuonna 1994 antamaan ehdotukseen uimaveden laadusta annettavaksi neuvoston

14 — Reinin ja Moselin rannoilla asuvilla on asiasta paljon kerrottavaa.

direktiiviksi, [15] ei ole merkitystä niin kauan kuin kyseistä direktiiviä ei ole annettu. [16]

26. Olen kuitenkin myös sitä mieltä, että komission Espanjan hallituksen kantaa vastaan esittämät vastaväitteet ovat perusteltuja. Mielestäni Espanjan kuningaskunta ei nimittäin ole näyttänyt, että laiminlyönti, johon sitä vastaan on vedottu, johtuisi kokonaan tai ainakin suurelta osin kuivuudesta.

27. Se, että niiden näytteiden prosentuaalinen osuus, jotka eivät vastaa direktiivin vaatimuksia, on pysynyt melko vakaana jo vuosien ajan, voi mahdollisesti vielä selittyä kuivuuden pitkällä kestolla, johon Espanjan hallitus vetoaa. Erästä seikkaa, jota Espanjan hallitus ei ole kiistänyt, eli sitä, että saman ajanjakson aikana tarkastettujen uintialueiden määrä on noussut huomattavasti, [17] ei sitä vastoin kuitenkaan voida selittää veden puutteella, johon Espanjan hallitus vetoaa. Miten uimavesien määrä on voinut kasvaa, jos kyseessä olevana ajanjaksona vallinneesta kuivuudesta on aiheutunut Espanjan hallituksen mainitsemia vakavia seurauksia?

28. Ratkaisevaa on kuitenkin se, että komission väite siitä, että kuivuus on koetellut vähemmän Espanjan pohjoisosia, vaikuttaa mielestäni ensi arviolta varsin vakuuttavalta. Espanjan hallitus ei ole kiistänyt sitä, että suuri osa niistä uimavesistä, joista otetut näytteet eivät vastaa asetettuja edellytyksiä, sijaitsee tässä osassa maata. Espanjan kuningaskunta ei näissä olosuhteissa olisi voinut vastata komission esittämiin väitteisiin muutoin kuin toimittamalla eri alueita koskevia konkreettisia tietoja. Samanaikaisesti Espanjan viranomaisten olisi pitänyt näyttää toteen, etteivät ne olisi kyenneet takaamaan direktiivin noudattamista kyseisten vesien osalta, vaikka olisivat ryhtyneet lisäponnistuksiinkin. Espanjan kuningaskunta ei ole näyttänyt tätä toteen, joten mielestäni se ei voi vedota direktiivin 5 artiklan 2 kohtaan tai yleisemmin ylivoimaiseen esteeseen.

29. Edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Yhdistynyt kuningaskunta vuonna 1993 antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltio voi perustella direktiivissä vahvistettujen velvoitteiden noudattamatta jättämistä ainoastaan vetoamalla itse direktiiviin sisältyviin perusteisiin. [18] Se ei kuitenkaan sulkenut kokonaan pois sitä mahdollisuutta, että jäsenvaltio vetoaa "ehdottomaan aineelliseen mahdottomuuteen toteuttaa direktiivistä johtuvia velvoitteita". [19] Koska nyt esillä olevassa asiassa kuivuuden seuraukset sisältyvät kuitenkin lähtökohtaisesti direktiivissä nimenomaisesti säädettyihin oikeuttamisperusteisiin, ei tätä kysymystä ole syytä käsitellä yksityiskohtaisemmin. Mutta jos tätä kysymystä tutkittaisiin, päädyttäisiin samaan lopputulokseen,

15 — EYVL C 112, s. 3.

16 — Ks. ehdotuksen 5 artiklan 3 kohta, jonka mukaan huomioon olisi otettava ainoastaan "tilapäiset poikkeamat".

17 — *Jos tähän sisällytetään komission vuoden 1991 osalta kanteessaan mainitsema luku (271 paikkaa), kasvu on vieläkin hätkähdyttävämpää.*

18 — Mainittu edellä alaviitteessä 9, tuomion 43 ja 44 kohta.

19 — Mainittu edellä alaviitteessä 9, tuomion 46 kohta.

johon edellä on tultu direktiivin 5 artiklan osalta. Espanjan kuningaskunta ei nimittäin ole näyttänyt toteen, että tässä asiassa olisi kyse objektiivisesta mahdottomuudesta.

30. Välimeren alueen uimavesien erityispiirteiden huomioon ottamisen ja sen joustavuuden osalta, jota Espanjan hallituksen mukaan direktiivin tulkinnassa on tältä osin noudatettava, vaikuttaa siltä, että on aiheellista tehdä vain lyhyt huomautus. Komissio on aivan oikein muistuttanut, että yhteisöihin liittyessään Espanjan kuningaskunta hyväksyi vapaaehtoisesti direktiivistä johtuvat velvoitteet 1.1.1986 alkaen ja että se ei vaatinut ylimääräistä määräaikaa direktiivin saattamiselle osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Jos ilmaston ja ympäristön erityispiirteet olisivat tosiasiassa tehneet välttämättömäksi direktiivin mukauttamisen Espanjan osalta, Espanjan kuningaskunnan asiana olisi ollut ehdottaa tällaista muutosta liittymisneuvotteluissa tai vaatia riittävää määräaikaa direktiivin saattamiselle osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Portugalin esimerkki osoittaa sen, ettei tällainen menettelytapa ollut missään nimessä poissuljettu. [20] Näin on sitä suuremmalla syyllä, mikäli Espanjan asiamiehen yhteisöjen tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä esittämä kanta, jonka mukaan kuivuus alkoi jo vuonna 1985, osoittautuu paikkansapitäväksi.

20 — Ks. edellä 7 kohta.

31. On kuitenkin todettava, ettei se Espanjan hallituksen väite ole paikkansapitävä, jonka mukaan komissio edellyttäisi Espanjan uimavesien vastaavan 100-prosenttisesti direktiivissä asetettuja vaatimuksia. Suullisessa käsittelyssä komissio muistutti uudelleen direktiivin 5 artiklan 1 kohdan sanamuodosta. Tämän artiklan mukaan uimaveden katsotaan täyttävän asiaankuuluvat muuttujat 4 artiklan mukaisesti, jos — ottaakseni esille vain yhden seikan — 95 prosenttia näytteistä vastaa pakottavia rajaarvoja. Jo itse direktiivissäkin säädetään siten jäsenvaltioiden kannalta edullisesta säännöstä, kun direktiivissä ei edellytetä, että siinä säädetyt vaatimukset olisi täytettävä 100-prosenttisesti. Espanjan hallitus on suullisessa käsittelyssä itse kiinnittänyt huomiota direktiivin kuudenteen perustelukappaleeseen, jossa viitataan kyseiseen sääntöön. Seuraavasta (seitsemännestä) perustelukappaleesta ilmenee sitä paitsi, että direktiivi on muutenkin huomattavan joustava jo nykyisessä muodossaan. Viimeksi mainitussa perustelukappaleessa puhutaan tietyistä 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten kaltaisista poikkeuksista "tietyn joustavuuden saavuttamiseksi tämän direktiivin soveltamisessa".

32. Olen sitä paitsi sitä mieltä, ettei komissio ole tässä asiassa vaatinut Espanjan kuningaskunnalta muuta kuin ehdottomasti vähintä, mitä jäsenvaltiolta voidaan tämän direktiivin yhteydessä odottaa, kuten komissio on itsekin todennut. Komission arvostelu koskee näet vain kahta kaikkein tärkeintä pakottavaa muuttujaa. Muiden muuttujien (oli kyse sitten pakottavista tai vain ohjeellisista muuttujista) noudattaminen ei ole tämän menettelyn kohteena.

33. Espanjan hallituksen esittämään viimeiseen vastaväitteeseen on näin ollen myös jo vastattu. Se seikka, että komissio on pitänyt direktiivissä säädettyjen raja-arvojen noudattamista riittämättömänä ainoastaan kahden muuttujan osalta, ei varmastikaan merkitse sitä, että Espanjan kuningaskunta olisi noudattanut kaikkia muita raja-arvoja. Komissio on sitä vastoin täysin oikeutetusti rajoittanut kanteensa koskemaan kahta erityisen tärkeää muuttujaa.

Muiden oikeudellisten toimenpiteiden vaikutukset

34. Espanjan kuningaskunta on tarkastellut vastineessaan yksityiskohtaisesti vesiä koskevasta yhteisön politiikasta 21.2.1996 annettua jo edellä mainittua tiedonantoa. [21] Tämä asiakirja on epäilemättä vesistöjen suojelua koskevan tulevan yhteisön politiikan kannalta merkityksellinen. Kyseinen asiakirja ei mielestäni ole kuitenkaan merkityksellinen tässä asiassa. Espanjan hallitus tosin tekee edellä mainitusta tiedonannosta sen johtopäätöksen, että osa tällä alalla voimassa olevista säännöksistä on vanhentunutta ja että siinä tavoitellut päämäärät voidaan saavuttaa yhtä hyvin, ellei paremminkin, toisella tavoin. Kyseisestä tiedonannosta ilmenee kuitenkin, että tässä asiassa kyseessä oleva direktiivi pidetään voimassa. [22] Komissio on sitä paitsi antanut vuonna 1994 ehdotuksen uimaveden laadusta annettavaksi neuvoston direktiiviksi, [23] josta ilmenee, että tässä asiassa merkityksellisen direktiivin sisältöä muutetaan joiltain osin sitä kumoamatta. On joka tapauksessa syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei tämä seikka muuta millään tavalla direktiivin *kyseisenä ajankohtana* sovellettujen säännösten pakottavaa luonnetta.

35. Espanjan hallituksen mielestä direktiiville 91/271/ETY on annettava erityistä merkitystä tässä asiassa. Tässä direktiivissä jäsenvaltioille asetetaan muun muassa velvollisuus huolehtia siitä, että tietynkokoisissa taajamissa on yhdyskuntajäteveden keruujärjestelmä ja että tällaiset vedet puhdistetaan ennen niiden vesistöön johtamista. Direktiivin tiettyjen säännösten mukaan kyseisessä säännöksessä asetetut vaatimukset on täytettävä viimeistään 31.12.2005. Espanjan hallitus väittää, että nämä säännökset ja tässä asiassa riidanalainen direktiivi ovat keskenään ristiriitaiset. Yhdyskuntajätevedet ovat uimavesien saastumisen keskeisin syy. Kun direktiivissä 91/271/ETY annetaan vuoteen 2005 kestävä siirtymäaika jätevesien osalta, vaikka tässä asiassa riidanalainen direktiivi olisi pitänyt saattaa osaksi Espanjan kansallista oikeusjärjestystä jo 1.1.1986 alkaen, Espanjan hallitus katsoo, että nämä kaksi direktiiviä ovat keskenään ristiriitaiset.

36. Kuten komissio on perustellusti todennut, Espanjan hallituksen esittämät selitykset

21 — Ks. edellä alaviite 11.

22 — Ks. tiedonannon 9 kohta.

23 — Mainittu edellä alaviitteessä 15.

eivät ole vakuuttavia. Direktiivistä 91/271/ETY ei ilmene, että lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut antaa jäsenvaltioille uusi määräaika tässä asiassa riidanalaisen direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Näin ollen ei voida ajatella, että direktiivillä 91/271/ETY olisi pyritty antamaan "armonaikaa" niille jäsenvaltioille, jotka eivät vielä olleet panneet täytäntöön tässä asiassa riidanalaista direktiiviä. Toisin kuin Espanjan hallitus väittää, nämä direktiivit eivät ole keskenään ristiriitaiset. Direktiiveillä on tosin sama päämäärä eli vesistöjen suojelu, mutta niillä on täysin erilaiset lähtökohdat. Tässä asiassa kyseessä olevassa direktiivissä asetetaan jäsenvaltioille velvoite huolehtia siitä, että tiettyjä raja-arvoja ei uimavesien osalta ylitetä. Mikäli tämän velvoitteen johdosta osoittautuisi välttämättömäksi toteuttaa toimenpiteitä yhdyskuntajäteveden aiheuttamaa saastumista vastaan, tämä velvoite johtuisi jo vuoden 1976 direktiivistä, joka on tässä asiassa ratkaiseva. Direktiivillä 91/271/ETY ei tätä velvollisuutta ole siten mitenkään muutettu. Tämä tulkinta ei mitenkään vähennä myöskään viimeksi mainitun direktiivin merkitystä. Tätä direktiiviä nimittäin sovelletaan esimerkiksi myös silloin, kun yhdyskuntajätevedet johdetaan vesiin, jotka eivät ole "uimavesiä".

Sosiaalisten tottumusten muutokset

37. Espanjan hallitus väittää, että useissa tapauksissa uimarit eivät enää käytä uimavesiä, koska ne pitävät parempana kunnallisia taikka yksityisiä vapaa-ajanviettokeskuksia. Espanjan hallituksen mukaan tutkittujen joukossa on siten useissa tapauksissa vesiä, joita ei enää ole syytä pitää direktiivissä tarkoitettuina "uimavesinä". Espanjan hallitus väittää tältä osin myös, että direktiivin 1 artiklaan sisältyvä määritelmä, jonka mukaan uimavesiin kuuluvat myös vedet, joissa uiminen ei ole kiellettyä ja joissa huomattava määrä uimareita ui säännöllisesti, ei ole selkeä. Se seikka, että yksityiskohtaisempaa määritelmää siitä, mitä "huomattavalla määrällä uimareita" tarkoitetaan, ei ole, on johtanut vaikeuksiin ja epätietoisuuteen. Näistä alueista eräitä on pidetty edelleen uimavesinä, vaikka uimarit eivät niitä enää käytä. Toisaalta se, että direktiiviin ei sisälly säännöksiä tilapäisen tai pysyvän uintikiellon seurauksista, on aiheuttanut epätietoisuutta. Komission vuonna 1994 tekemä ehdotus on tältä osin täsmällisempi, koska siitä ilmenee, että jos uinti on pysyvästi kielletty, asianomaiset vedet eivät enää ole uimavesiä. [24]

38. Espanjan hallituksen esittämiä perusteluja ei ole aivan helppo ymmärtää. Jos näillä perusteluilla halutaan todella sanoa, että direktiivissä asetetut uimavettä koskevat vaatimukset eivät ole merkityksellisiä enää silloin, kun vettä ei enää käytetä uimiseen tai kun sitä käyttää enää muutama henkilö, on olemassa kehäpäätelmän vaara. Komissio on aivan oikein kiinnittänyt tähän huomiota. Ei

24 — Ks. edellä alaviitteessä 23 mainitun ehdotuksen 7 artiklan 2 kohta.

nimittäin pidä sulkea pois sitä mahdollisuutta, että käyttäjien määrän väheneminen johtuu nimenomaan siitä, että veden laatu huononee. Sen salliminen, että tämä asiantila voisi johtaa siihen, että jäsenvaltio ei olisi enää velvollinen huolehtimaan direktiivissä vahvistettujen raja-arvojen noudattamisesta näiden vesien osalta, loukkaisi direktiivin tarkoitusta. Sama koskee kysymystä siitä, mitkä ovat viranomaisten asettaman uintikiellon seuraukset. On syytä pitää mielessä, että direktiivin tarkoituksena ei ole vain terveyden suojeleminen vaan myös ympäristön suojeleminen. [25] Jos jäsenvaltiolle annettaisiin lupa asettaa yksinkertaisesti uintikielto veden saasteiden lisääntyessä ja katsoa, ettei kyseinen vesi ole enää "uimavettä", näistä tavoitteista saavutettaisiin korkeintaan yksi. Tällainen tulkinta olisi siten ristiriidassa direktiivin tavoitteiden kanssa. Ei ole tarpeen alkaa tutkia kysymystä siitä, aiheutuuko komission vuonna 1994 antamasta ehdotuksesta uudeksi direktiiviksi tältä osin olennaisia muutoksia, kuten Espanjan hallitus näyttää ajattelevan. [26]

39. Lisäksi on syytä korostaa, että niillä vaikeuksilla, joihin Espanjan hallitus on vedonnut, ei voida oikeuttaa nyt esillä olevaa laiminlyöntiä, minkä osoittavat jo tosiseikat. Komissio on aivan oikein todennut, että niiden paikkojen määrä, joista näytteitä on otettu tai joista niitä pitäisi ottaa, on vuosien kuluessa kasvanut. [27] Jos Espanjan hallituksen väite pitäisi paikkansa, tämän määrän olisi voinut olettaa pienenevän. Espanjan hallitus ei ole onnistunut selittämään tätä ristiriitaa, jota ei mitenkään voida perustella direktiivin 1 artiklan määritelmän väitetyillä tulkintavaikeuksilla.

40. Varmuuden vuoksi on vielä todettava, että sellaiset tottumusten muutokset, joihin Espanjan hallitus on uimavesien osalta vedonnut, ovat tietenkin mahdollisia. Jos esimerkiksi tiettyjä uimavesiä ei todellisuudessa enää käytetä tietyistä syistä — joihin veden pilaantuminen ei kuulu — jäsenvaltiolla pitäisi olla oikeus olla pitämättä näitä vesiä enää direktiivissä tarkoitettuina "uimavesinä". Mielestäni tällaiset tilanteet on kuitenkin syytä tarkistaa tapauskohtaisesti, ja kyseessä olevan jäsenvaltion on tarvittaessa näytettävä tämä toteen. Espanjan hallituksen tässä asiassa esittämän kaltainen melko yleisluontoinen väite ei ole tältä osin riittävä.

25 — Ks. edellä 2 kohta.

26 — On mielenkiintoista, että Espanjan hallitus lainaa tästä ehdotuksesta katkelman, eli ehdotuksen 7 artiklan 3 kohdan, jossa säädettäisiin, että kun jäsenvaltio asettaa pysyvän uintikiellon, sen on ilmoitettava "ne syyt, joiden vuoksi näitä uimavesiä ei voida saattaa tämän direktiivin vaatimusten mukaisiksi".

27 — Komissio on esittänyt seuraavat luvut: 1991 (271 paikkaa), 1992 (301 paikkaa), 1993 (312 paikkaa), 1994 (346 paikkaa) ja 1995 (343 paikkaa).

Johtopäätös

41. Olen näin ollen sitä mieltä, että millään Espanjan hallituksen esittämällä syyllä ei voida perustella direktiivin 4 artiklan rikkomista. Komission nostama kanne on siten perusteltu. Mielestäni ei ole tarpeen, että yhteisöjen tuomioistuin siksi tutkisi yksityiskohtaisesti EY:n perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklaa, joihin komissio on myös vedonnut. Oikeudenkäyntikuluista annettava ratkaisu ilmenee yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdasta.

42. Edellä mainitussa komission Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan nostamassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessa [28] komissio oli muotoillut vaatimuksen, joka muistuttaa paljon komission tässä asiassa muotoilemaa vaatimusta. Yhteisöjen tuomioistuin valitsi tuomiossaan kuitenkin poikkeavan sanamuodon ilman erityisiä perusteluja ja ilman, että sisällön osalta olisi ilmeisesti haluttu tehdä eroa. Koska yhteisöjen tuomioistuimen valitsema sanamuoto on mielestäni hienostuneempi, katson, että sitä tulisi käyttää myös nyt esillä olevassa asiassa.

Loppuhuomautukset

43. Nyt esillä oleva asia on viimeinen, jossa esitän ratkaisuehdotukseni yhteisöjen tuomioistuimelle. Saanen siten käyttää tätä tilaisuutta kiittääkseni henkilökohtaisesti komission ja jäsenvaltioiden asiamiehiä sekä muiden osapuolten edustajia, jotka ovat jo 14 vuoden ajan työskennelleet kanssani. Tahdon kiittää heitä heidän osittamastaan ymmärtämyksestä, kärsivällisyydestä ja siitä vaivasta, jota he ovat nähneet vakuuttaakseen yhteisöjen tuomioistuimen oman kantansa oikeellisuudesta. Oikeudenkäynnin asianosaisten esittämien perustelujen laatu myötävaikuttaa merkittävästi ratkaisuehdotusten ja tuomioiden laatuun.

Haluan lisäksi kiittää niitä, joiden nimiä ei juuri milloinkaan mainita tuomioissa ja ratkaisuehdotuksissa heidän suuresta merkityksestään huolimatta. Ensisijaisesti mainitsen tulkit ja kääntäjät; ilman heidän työpanostaan yhteisöjen tuomioistuin ei kykenisi ratkaisemaan asioita. Käännösten osalta olen näiden vuosien aikana seurannut helposti arvattavista syistä pääsääntöisesti omien ratkaisuehdotusteni kääntämistä ranskaksi. Näiden käännösten laatu, kuten myös muunkielisten käännösten laatu, joita olen kyennyt vertailemaan, on aina ollut vaikuttava. Välillä on tuntunut jopa siltä, että käännökset ovat kuulostaneet paremmilta kuin alkuperäinen saksankielinen teksti. Koska en voi tässä mainita kaikkien niiden kääntäjien nimiä, joita tahdon kiittää, saanen tässä yhteydessä osoittaa kaikkien puolesta vilpittömät kiitokseni ranskan käännösosaston päällikölle J.-P. Vernier'lle, jonka kärsivällisyyttä olen joutunut aika ajoin kovastikin koettelemaan. Tahdon kiittää myös tutkimus- ja dokumentointiosaston henkilökuntaa sekä yhteisöjen tuomioistuimen taloudellisten asioiden neuvonantajaa, joiden asiantuntemusta olen mielelläni ja jatkuvasti käyttänyt erinomaisin

28 — Ks. edellä alaviite 9.

tuloksin. Kirjastossa työskentelevät ystävälliset työtoverit ovat olleet aina valmiita auttamaan minua silloin, kun tietystä aiheesta on pitänyt löytää kirjallisuutta. Myös heille tahdon esittää kiitokseni. En tietenkään tahdo unohtaa tunnollisia vahtimestareita, jotka asiantuntevasti huolehtivat sisäisen ja ulkoisen postin kuljetuksesta ja jakelusta. Lopuksi — ja viimeinen sija tällä listalla ei vastaa heidän merkitystään — kiitän vilpittömästi lähimpiä työtovereitani, lakimiesavustajia ja sihteereitä, jotka ovat täyttäneet heille uskotut tehtävät aina tunnollisesti ja ystävällisesti. Olen tuntenut suurta iloa työskentelystä yhteisöjen tuomioistuimessa kaikkien edellä mainittujen henkilöiden kanssa — samoin kuin muiden julkisasiamiesten sekä tuomareiden kanssa, joiden nimien lähempi mainitseminen tässä on tarpeetonta.

C Ratkaisuehdotus

44. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä, joilla taataan se, että makean uimaveden laatu Espanjassa vastaa uimaveden laadusta 8 päivänä joulukuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 76/160/ETY 3 artiklassa vahvistettuja raja-arvoja.

2) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.