YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
25 päivänä marraskuuta 1998 *

Asiassa C-214/96,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen pääneuvonantaja Richard Wainwright ja oikeudellisen yksikön virkamies Fernando Castillo de la Torre, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään valtionasiamies Paloma Plaza García, prosessiosoite Luxemburgissa Espanjan suurlähetystö, 4—6 Boulevard E. Servais,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY (EYVL L 129, s. 23) 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on laiminlyönyt vahvistaa ja ilmoittaa ohjelmat, joilla pyrittäisiin vähentämään direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun luetteloon II kuuluvista aineista aiheutuvaa vesien pilaantumista,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. J. G. Kapteyn sekä tuomarit G. Hirsch (esittelevä tuomari), J. L. Murray, H. Ragnemalm ja K. M. Ioannou,

julkisasiamies: A. Saggio,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.6.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 25.6.1996, ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY (EYVL L 129, s. 23; jäljempänä direktiivi) 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on laiminlyönyt vahvistaa ja ilmoittaa ohjelmat, joilla pyrittäisiin vähentämään direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun luetteloon II kuuluvista aineista aiheutuvaa vesien pilaantumista.

Direktiivi

2 Direktiiviä sovelletaan sen 1 artiklan mukaan sisämaan pintavesiin, aluevesiin, sisäisiin rannikkovesiin ja pohjaveteen.

3 Direktiivin seitsemännestä ja yhdeksännestä perustelukappaleesta sekä sen 2 artiklasta käy selvästi ilmi, että direktiivin tarkoituksena on lopettaa ensimmäisessä luettelossa (luettelo I) mainituista vaarallisten aineiden päästöistä aiheutuva vesiympäristön pilaantuminen ja vähentää toisessa luettelossa (luettelo II) mainituista aineista aiheutuvaa vesiympäristön pilaantumista. Nämä luettelot ovat direktiivin liitteinä.

4 Luettelo II sisältää pääasiassa myrkyllisyyden, pysyvyyden ja biokertyvyyden perusteella valittuja aineita. Direktiivin 3 ja 6 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on vaadittava, että kaikkiin näiden aineiden vesistöihin johdettuihin päästöihin on oltava toimivaltaisten viranomaisten antama ennakkolupa, ja näiden viranomaisten on vahvistettava päästöstandardit, jotka eivät saa ylittää neuvoston näistä aineista vesiympäristölle aiheutuvien vaikutusten mukaan määräämiä raja-arvoja.

5 Muiden aineiden osalta direktiivin liitteessä säädetään otsikon "Luettelo II aineiden luokista ja ryhmistä" alla seuraavasti:

"Tämä luettelo II sisältää:

— luettelon I aineiden luokkiin ja ryhmiin kuuluvat aineet, joiden tämän direktiivin 6 artiklassa tarkoitettuja raja-arvoja ei ole määritelty,

— tietyt yksittäiset aineet ja aineiden luokat, jotka kuuluvat alla lueteltuihin aineiden luokkiin ja ryhmiin,

ja joilla on vesiympäristön kannalta haitallisia vaikutuksia, jotka kuitenkin voidaan rajoittaa tietylle alueelle ja ovat riippuvaisia päästön kohteena olevan veden ominaisuuksista ja sijainnista."

6 Näin ollen luettelo II sisältää sen ensimmäisen luetelmakohdan mukaan aineet, jotka voivat kuulua luetteloon I, mutta joiden osalta neuvosto ei ole vielä vahvistanut rajaarvoja direktiivin 6 artiklan mukaisesti. Luetteloon II kuuluu tällä tällä hetkellä 99 ainetta, jotka voisivat kuulua luetteloon I.

7 Luettelossa II olevien aineiden osalta direktiivin 7 artiklassa säädetään seuraavasti:

"1. Jotta 1 artiklassa tarkoitettujen vesien pilaamista luettelon II aineilla voidaan vähentää, jäsenvaltioiden on vahvistettava ohjelmat, joiden täytäntöönpanossa niiden on sovellettava erityisesti 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuja menetelmiä.

2. Kaikkiin 1 artiklassa tarkoitettuihin vesiin tehtäviin [sellaisiin] päästöihin, joiden voidaan epäillä sisältävän jotakin luettelon II ainetta, on oltava asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen etukäteen antama lupa, jossa vahvistetaan päästöstandardit. Tällaisten standardien on perustuttava laatutavoitteisiin, jotka määrätään 3 kohdassa säädetyllä tavalla.

3. Edellä 1 kohdassa tarkoitetuissa ohjelmissa on oltava veden laatutavoitteet, jotka on vahvistettava mahdollisten neuvoston direktiivien mukaisesti.

4. Ohjelmat voivat myös sisältää erityissäännöksiä aineiden tai aineryhmien ja tuotteiden koostumuksesta ja käytöstä, ja niissä on otettava huomioon viimeisin taloudellisesti toteuttamiskelpoinen tekniikka.

5. Ohjelmissa on asetettava määräajat niiden täytäntöönpanoa varten.

6. Ohjelmat ja tulokset niiden toteuttamisesta on ilmoitettava komissiolle.

7. Komissio vertailee säännöllisesti yhdessä jäsenvaltioiden kanssa ohjelmia varmistaakseen, että niiden toteuttaminen on riittävän yhdenmukaista. Pitäessään sitä tarpeellisena komissio tekee neuvostolle tätä varten aiheelliset ehdotukset." *

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

8 Komissio pyysi Espanjan kuningaskunnalle osoitetuilla kahdella kirjeellä, jotka oli päivätty 26.9.1989 ja 4.4.1990, selvitystä direktiivin 7 artiklassa tarkoitetuista pilaamisen vähentämistä koskevista ohjelmista tiettyjen luetteloon II kuuluvien aineiden osalta, jotka komissio oli asian selkeyttämiseksi koonnut ensimmäiseen kirjeeseen liitettyyn tärkeimpiä aineita koskevaan luetteloon, joka ei kuitenkaan ollut tyhjentävä. Komissio pyysi myös ilmoittamaan hyväksytyt pilaamisen vähentämistä koskevat ohjelmat sellaisten muiden luetteloon II kuuluvien aineiden osalta, joita ei kuitenkaan ollut lueteltu liitteessä.

* Lainausta on korjattu hakasuluissa olevin osin yhteisöjen tuomioistuimessa, koska direktiivin suomenkielinen käännös on epätarkka.

9 Toisessa kirjeessä komissio pyysi lisäksi selvitystä 99 sellaisen aineen osalta, jotka voisivat kuulua luetteloon I, mutta jotka ovat tällä hetkellä raja-arvojen puuttumisen takia luettelossa II. Se vaati Espanjan viranomaisia muun muassa toimittamaan näiden aineiden osalta päivitetyn luettelon Espanjan vesiin tapahtuvista päästöistä ja yhden tai usean tällaisen aineen päästöluvan myöntämistä varten vahvistetut laatutavoitteet, tai ellei sellaisia tavoitteita olisi, esittämään syyt, miksi Espanjan kuningaskunta ei ollut vahvistanut niitä.

10 Espanjan hallituksen vastauksesta, joka sisältyy 26.7.1990 päivättyyn kirjeeseen, joka saapui komissioon 29.1.1991 päivätyn kirjeen yhteydessä, käy ilmi, että direktiivissä 7 tarkoitetut sisävesiä koskevat ohjelmat ovat jokialueiden sellaisten vesisuunnitelmien osia, joista jokialueiden hallinnoinnista vastaavien toimielinten on päätettävä; lisäksi se ilmoitti, että itsenäiset hallinnolliset yhteisöt (Comunidades Autónomas) valmistelevat vaarallisten aineiden mereen tapahtuvia päästöjä koskevat ohjelmat. Mutta vaikka jokialueiden hallinnoinnista vastaavat toimielimet valmistelevat parhaillaan sellaisia ohjelmia, ne kuten myöskään itsenäiset hallinnolliset yhteisöt (Comunidades Autónomas) eivät ole vielä vahvistaneet sellaisia vaarallisten aineiden päästöjen vähentämistä koskevia ohjelmia.

11 Komissio esitti 19.12.1990 päivätyllä kirjeellä ja sitä täydentäneellä 30.11.1993 päivätyllä kirjeellä Espanjan hallitukselle virallisen huomautuksen ja kehotti sitä esittämään huomautuksensa direktiivin 7 artiklassa tarkoitettujen ohjelmien laatimisesta ja täytäntöönpanosta.

12 Espanjan hallitus esitti 3.3.1994 antamassaan vastauksessa muun muassa, että ohjesääntöehdotuksia oli olemassa seuraavia jokialueiden osalta: Pohjois-Espanja, Douro, Tage, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Jucar ja Ebre. Se mainitsi lisäksi veden laadun jatkuvaa valvontaa koskevan hankkeen (SAICA-hanke).

13 Koska komissio katsoi, että Espanjan hallituksen antamat vastaukset olivat riittämättömiä, se antoi 17.11.1994 perustellun lausunnon, jossa se asetti Espanjan hallitukselle kahden kuukauden määräajan lausunnon noudattamisen edellyttämien toimenpiteiden toteuttamista varten. Komissio pidensi Espanjan hallituksen pyynnöstä tätä määräaikaa kahdella kuukaudella 18.1.1995 päivätyssä kirjeessä.

14 Espanjan hallitus vastasi vasta 8.9.1995 ja 16.10.1995 päivätyillä kirjeillä. Se nojautui niissä sisävesiä koskevista vähentämisohjelmista annettuun täydentävään kertomukseen ja mereen tapahtuvia päästöjä koskevien ohjelmien osalta Andalusian aluehallinnon, Asturian ruhtinaskunnan, Katalonian aluehallinnon ja Murcian alueen aluehallinnon kertomuksiin ja toimitti toisessa kirjeessä jäljennökset Valencian aluehallinnon ja Baskimaan hallituksen laatimista kertomuksista.

15 Koska komissio ei ollut saanut mitään muuta ilmoitusta, jonka perusteella se olisi voinut varmistaa, oliko Espanjan kuningaskunta täyttänyt direktiivin 7 artiklassa mukaiset velvoitteensa, se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Pääasia

Valtionsisäisiin vaikeuksiin perustuva väite

16 Espanjan hallitus väittää ensiksi, että vaikka direktiivi sitoo Espanjan kuningaskuntaa sen yhteisöön liittymisestä lähtien Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista tehdyn asiakirjan 395 artiklan perusteella, Espanjan kuningaskunnan hallinnossa on tapahtunut

useita suuria muutoksia toisaalta 6.12.1978 voimaansaatetun perustuslain ja toisaalta sen 1.1.1986 tapahtuneen yhteisöön liittymisen seurauksena.

17 Espanjan hallitus lisää, että Espanjan ympäristönsuojelua koskeva lainsäädäntö ei ollut liittymisajankohtana Euroopan yhteisön lainsäädännön tasolla.

18 Valtionsisäisiä koskevien väitteiden osalta on riittävää viitata yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja (ks. erityisesti asia C-259/94, komissio v. Kreikka, tuomio 6.7.1995, Kok. 1995, s. I-1947, 5 kohta ja asia C-298/95, komissio v. Saksa, tuomio 12.12.1996, Kok. 1996, s. I-6747, 18 kohta).

19 Näin ollen Espanjan hallituksen esittämiä perusteluja ei voida hyväksyä.

Sisävedet

20 Espanjan hallitus esittää sisävesiin sovellettavien Espanjan säännöstön osalta ensinnäkin, että vesistöjen valvonnasta 2.8.1985 annetussa laissa nro 29/85 ja julkisesta vesitaloudesta annetussa ratifioidussa ja 11.4.1986 annetulla kuninkaan päätöksellä nro 849/86 voimaansaatetussa asetuksessa on laadittu kaksi luetteloa pilaavista aineista, jotka ovat samoja kuin direktiivin luetteloissa I ja II olevat aineet.

21 Espanjan hallitus myöntää kuitenkin, että laatutavoitteet täytyy määrätä kaikissa jokialueiden vesisuunnitelmissa vesistöjä koskevasta julkishallinnosta ja vesisuunnittelusta annetun asetuksen hyväksymisestä 29.7.1988 annetun kuninkaan päätöksen nro 927/88 ja jokialueviranomaisten alueellisen toimivallan määrittämisestä ja jokialueiden vesisuunnitelmia koskevasta alueellisesta toimivallasta 8.5.1987 annetun kuninkaan päätöksen nro 650/87 mukaisesti ja että kaikkien jokialueiden vesisuunnitelmia, joista direktiivin 7 artiklassa tarkoitetut suunnitelmat ovat vain osa, ei ole vielä lopullisesti hyväksytty.

22 Näin ollen on todettava ensiksi, että Espanjan hallitus myöntää itse, että se ei ole täyttänyt vesisuunnitelmilla, varsinkaan kun niitä ei ole vielä hyväksytty, velvollisuutta vahvistaa direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja ohjelmia.

23 Espanjan hallitus esittää toiseksi, että päästöjen sääntelyä koskevista lisätoimenpiteistä ja päästöjen valvonnasta 7.4.1995 annetussa kuninkaan päätöksessä nro 485/95 on pystytty toteuttamaan direktiivin 7 artiklassa tarkoitetuilla ohjelmilla tavoitellut päämäärät, vaikka kyseistä päätöstä ei kutsutakaan "pilaantumisen vähentämistä koskevaksi ohjelmaksi".

24 Espanjan hallitus esittää vielä tältä osin, että säännösten antamiseksi välttämättömien alustavien selvitysten mukaan Espanjan sisävesissä on 99 aineesta ainoastaan 30:a. Näiden selvitysten perusteella on voitu myös vahvistaa kaikille luettelossa II oleville aineille laatutavoitteet, jotka on otettava huomioon päätettäessä siitä, annetaanko päästölle lupa vai ei. Espanjan hallituksen selityksen mukaan nämä laatutavoitteet on vahvistettu pienimpien pitoisuuksien mukaisiksi, jotta eri direktiiveissä sallittujen enimmäisarvojen noudattaminen esim. juomakelpoisen veden, kalanviljelyn ja uintiveden osalta voidaan taata.

25 Kuninkaan päätöksen nro 484/95 liittyvien väitteiden osalta on ensinnäkin syytä muistaa, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteensa, otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (asia C-289/94, komissio v. Italia, tuomio 17.9.1996, Kok. 1996, s. I-4405, 20 kohta ja yhdistetyt asiat C-232/95 ja C-233/95, komissio v. Kreikka, tuomio 11.6.1998, s. I-3343, 38 kohta).

26 Päätös nro 484/95 ei ollut kuitenkaan vielä tullut voimaan perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, koska se hyväksyttiin vasta 7.4.1995: kyseistä määräaikaa oli pidennetty kahdella kuukaudella komission 18.1.1995 päivätyllä kirjeellä.

27 Tämän jälkeen on todettava, että yhteisöjen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 7 artiklassa tarkoitetuiksi ohjelmiksi voidaan katsoa ainoastaan erityiset ohjelmat, jotka sisältävät 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti laatutavoitteet 1 artiklassa tarkoitettujen vesien osalta (em. asia komissio vastaan Kreikka, tuomio 11.6.1998, tuomion 35 kohta).

28 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 20 kohdassa, sellainen ohjelma on väline, jonka tarkoituksena on esittää yhtenäisessä muodossa se, miten vesistöjä suojellaan luetteloon II kuuluvien aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta, ja että tämän avulla on muun muassa mahdollista verrata eri jäsenvaltioissa voimassaolevia erilaisia suojelusääntelyitä keskenään.

29 Kuudennen perustelukappaleen valossa sellainen muodollinen väline vaikuttaa välttämättömältä varsinkin, koska luettelossa II olevien aineiden haitalliset vaikutukset voidaan rajoittaa tietylle alueelle, ja nämä vaikutukset riippuvat päästön kohteena olevan veden ominaisuuksista ja sijainnista. Näin ollen sellaisella ohjelmalla pyritään 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen päästölupien yhtenäiseen soveltamiseen; näissä päästöluvissa vahvistetaan päästöstandardit ohjelman muodossa vahvistettujen laatutavoitteiden mukaisesti tietyille järville ja vesistöille.

30 Huolimatta siitä, että Espanjan hallituksen lausuman mukaan päästöille on asetettu tiettyjä rajoja ja noin 30:n luetteloon II kuuluvan aineen osalta on vahvistettu joitakin laatutavoitteita päätöksessä nro 484/95 ja että näillä laatutavoitteilla pyritään samaan päämäärään kuin direktiivin 7 artiklassa tarkoitetulla ohjelmalla, on todettava, että sellaisessa sääntelyssä on annettu ainoastaan hajanaisia säännöksiä, jotka eivät muodosta järjestelmällistä järjestelmää, jossa esitettäisiin yksityiskohtaisesti kulloiseenkin vesistöön ja järveen liittyvät laatutavoitteet, joten sitä ei siten voida katsoa direktiivin 7 artiklassa tarkoitetuksi ohjelmaksi.

31 Näin ollen on todettava, että Espanjan kuningaskunta ei ole vahvistanut sisävesien osalta direktiivin 7 artiklassa tarkoitettuja ohjelmia. Komission kanne on siten tältä osin hyväksyttävä.

Mereen tapahtuvat päästöt

32 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 19 kohdassa, asiakirjoista ilmenee mereen tapahtuvien päästöjen osalta, että päästöjä koskevien yleisten ehtojen ja päästöjen lupajärjestelmäsäännöstön laatiminen kuuluvat itsenäisten hallinnollisten yhteisöjen (Comunidades Autónomas) toimivaltaan ja että ne eivät ole laatineet direktiivin 7 artiklassa tarkoitettuja pilaantumisen vähentämistä koskevia ohjelmia. Espanjan hallitus ei ole sitä paitsi kiistänyt komission väitteen paikkansapitävyyttä.

33 Kaikkien edellä olevien seikkojen perusteella on siten todettava, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on laiminlyönyt vahvistaa ohjelmat, joilla pyrittäisiin vähentämään direktiivin luetteloon II kuuluvista aineista aiheutuvaa sisävesien ja aluevesien pilaantumista.

Oikeudenkäyntikulut

34 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianomainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska vastaaja on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun direktiivin 76/464/ETY 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on laiminlyönyt vahvistaa ohjelmat, joilla pyrittäisiin vähentämään direktiivin luetteloon II kuuluvista aineista aiheutuvaa sisävesien ja aluevesien pilaantumista.

2) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Kapteyn Hirsch Murray

Ragnemalm Ioannou

Julistettiin Luxemburgissa 25 päivänä marraskuuta 1998.

R. Grass P. J. G. Kapteyn

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja