YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
21 päivänä tammikuuta 1999 *

Asiassa C-207/97,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään alun perin oikeudellinen pääneuvonantaja Richard B. Wainwright ja oikeudellisessa yksikössä toimiva kansallinen virkamies Jean-Francis Pasquier ja sittemmin Richard B. Wainwright ja oikeudellisessa yksikössä toimiva kansallinen virkamies Olivier Couvert-Castéra, prosessiosoite Luxemburgissa c/o saman yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Belgian kuningaskunta, asiamiehenään ulkoasiain-, ulkomaankauppa- ja kehitysyhteistyöministeriön oikeudellisen osaston pääneuvonantaja Jan Devadder, prosessiosoite Luxemburgissa Belgian suurlähetystö, 4 rue des Girondins,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole hyväksynyt ainakaan kanteen liitteessä lueteltujen 99 aineen osalta pilaantumisen vähentämisohjelmia vesien laatutavoitteineen tai koska se ei ole ilmoittanut tiivistelmää näistä ohjelmista ja niiden toteuttamista koskevista tuloksista komissiolle

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

vastoin tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY (EYVL L 129, s. 23) 7 artiklaa,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. J. G. Kapteyn sekä tuomarit G. F. Mancini, H. Ragnemalm, R. Schintgen ja K. M. Ioannou (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Mischo,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 14.5.1998 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.6.1998 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 30.5.1997 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole hyväksynyt ainakaan kanteen liitteessä lueteltujen 99 aineen osalta pilaantumisen vähentämisohjelmia vesien laatutavoitteineen tai koska se ei ole ilmoittanut tiivis-

telmää näistä ohjelmista ja niiden toteuttamista koskevista tuloksista komissiolle vastoin 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 artiklaa.

Sovellettavat säännökset

2 Direktiivi on säädetty perustamissopimuksen 100 ja 235 artiklan nojalla, ja sen ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että "yleiset ja samanaikaiset jäsenvaltioiden toimenpiteet ovat kiireellisesti tarpeen yhteisön vesiympäristön suojelemiseksi erityisesti sellaiselta pilaantumiselta, jota tietyt pysyvät, myrkylliset ja biokertyvät aineet aiheuttavat".

3 Direktiivissä vaaralliset aineet jaetaan tältä osin kahteen kategoriaan, jotka esitetään direktiivin liitteessä olevissa luetteloissa I ja II.

4 Direktiivin kuudennesta ja seitsemännestä perustelukappaleesta samoin kuin sen 2 ja 3 artiklasta ilmenee, että luetteloon I on sisällytetty erityisen vaaralliset aineet, jotka on valittu niiden myrkyllisyyden, pysyvyyden ja biokertyvyyden perusteella. Jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet lopettaakseen vesien pilaamisen näillä aineilla, ja lisäksi niiden on huolehdittava siitä, että kyseisten aineiden tämänhetkisten päästöjen osalta vaaditaan asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen myöntämä ennakkolupa.

5 Direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Neuvosto määrää komission ehdotuksesta raja-arvot, joita luettelon I aineiden luokkiin ja ryhmiin kuuluvien vaarallisten aineiden päästöstandardit eivät saa ylittää.

— —

Sovellettavat raja-arvot luettelon I aineisiin määritetään pääasiassa seuraavien perusteella:

— myrkyllisyys,

— pysyvyys,

— biokertyvyys,

ottaen huomioon parhaat käytettävissä olevat tekniset keinot.

2. Neuvosto vahvistaa komission ehdotuksesta luettelon I aineita koskevat laatutavoitteet.

— — "

6 Lisäksi direktiivin kuudennesta ja yhdeksännestä perustelukappaleesta sekä sen 2 artiklasta ilmenee, että luettelo II sisältää aineet, joilla on vesiympäristön kannalta haitallisia vaikutuksia, mutta jotka kuitenkin voidaan rajoittaa tietylle alueelle ja jotka ovat riippuvaisia päästöjen kohteena olevan veden ominaisuuksista ja sijainnista. Näiden aineiden aiheuttamaa pilaantumista olisi vähennettävä ja niiden nykypäästöjen osalta olisi vaadittava ennakkolupaa, jossa vahvistetaan päästöstandardit.

7 Direktiivin 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"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 sellaisiin 1 artiklassa tarkoitettuihin vesiin tehtävät päästöt, 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.

— —

5. Ohjelmissa on asetettava määräajat niiden täytäntöönpanoa varten.

6. Ohjelmat ja tulokset niiden toteuttamisesta on ilmoitettava komissiolle [tiivistelmänä].

7. Komissio vertailee säännöllisesti yhdessä jäsenvaltioiden kanssa ohjelmia varmistaakseen, että niiden toteuttaminen on riittävän yhdenmukaista. — — " *

8 Direktiivin 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Neuvosto tekee yhdeksän kuukauden kuluessa yksimielisen päätöksen kustakin komission 6 artiklan mukaisesti tekemästä ehdotuksesta — — .

2. Komissio tekee, mikäli mahdollista ensimmäiset 7 artiklan 7 kohdan mukaiset ehdotukset kahdenkymmenenseitsemän kuukauden kuluessa tämän direktiivin tiedoksi antamisesta. Neuvosto päättää asiasta yksimielisesti yhdeksän kuukauden kuluessa."

9 Direktiivin liitteessä säädetään seuraavaa:

" — —

Tämä luettelo II sisältää:

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

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

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

— —."

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

10 Direktiivissä ei säädetä sen täytäntöönpanoa koskevasta määräajasta. Kuitenkin sen 12 artiklan 2 kohdassa säädetään, että komissio tekee kahdenkymmenenseitsemän kuukauden kuluessa direktiivin tiedoksi antamisesta ensimmäiset ehdotukset, jotka perustuvat jäsenvaltioiden laatimien ohjelmien vertailevaan tutkimiseen. Koska komissio arvioi, etteivät jäsenvaltiot pysty toimittamaan sille kyseisiä tietoja mainitussa määräajassa, se ehdotti niille 3.11.1976 päivätyllä kirjeellä, että ohjelmien laatimispäiväksi tulisi 15.9.1981 ja täytäntöönpanopäiväksi 15.9.1986.

11 Koska luettelossa I on lähinnä aineiden luokkia ja ryhmiä, komissio piti tarpeellisena määritellä siihen kuuluvien luokkien ja ryhmien sisältämät yksittäiset aineet. Tätä varten komissio laati yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa 129 ainetta sisältävän luettelon, joka liitettiin komission 22.6.1982 neuvostolle antamaan tiedonantoon niistä aineista, jotka saattavat olla direktiivin luettelossa I tarkoitettuja vaarallisia aineita (EYVL C 176, s. 3).

12 Vesien pilaantumisen torjunnasta 7.2.1983 antamassaan päätöslauselmassa (EYVL C 46, s. 17) neuvosto viittasi komission tiedonantoon. Neuvosto täsmensi, että tähän tiedonantoon sisältyvä 129 aineen luettelo on yhteisön lähtökohta tämän jatkaessa työtään direktiivin täytäntöönpanemiseksi, ja lisäsi, että soveltaessaan

direktiivissä säädettyjä toimenpiteitä jäsenvaltiot pitävät 129 aineen luetteloa väliaikaisena lähtökohtana niille mahdollisille kansallisille toimenpiteille, joilla torjutaan näiden aineiden aiheuttamaa vesien pilaantumista.

13 Tämän päätöslauselman antamisen jälkeen luetteloon lisättiin vielä kolme muuta ainetta, jolloin luettelo sisälsi 132 ainetta. Näistä aineista 18:sta on annettu neuvoston direktiivi, jolla on vahvistettu päästöjen raja-arvot ja laatutavoitteet, ja 15:stä muusta komissio on tehnyt 14.2.1990 ehdotuksen, jolla muutettaisiin neuvoston direktiiviä 76/464/ETY (EYVL C 55, s. 7). Komissio on aina katsonut, että kyseiseen luetteloon jääneet aineet tullaan sisällyttämään luetteloon I, mutta niin kauan kuin niitä ei ole säädetty tähän luetteloon kuuluviksi, niitä on käsiteltävä luetteloon II kuuluvina tärkeydeltään ensisijaisina aineina direktiivin edellä mainitun liitteen mukaisesti.

14 Komissio lähetti 26.9.1989 kirjeen, jossa se muistutti Belgian hallitusta siitä, että kansallisten asiantuntijoiden 31.1. ja 1.2.1989 pidetyssä direktiivin täytäntöönpanoa koskeneessa kokouksessa oli hyväksytty luetteloon II kuuluvien tärkeydeltään ensisijaisten aineiden luettelon laatiminen; kirjeessään komissio kehotti Belgian hallitusta ilmoittamaan sille näiden aineiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämisohjelmat. Belgian hallitus vastasi 14.12.1989 päivätyllä kirjeellä, jolla se ilmoitti useista päästöstandardeista, jotka oli näistä aineista eräiden osalta vahvistettu sektorikohtaisissa asetuksissa. Komissio toivoi kuitenkin saavansa tietoja näitä aineita koskevien laatutavoitteiden vahvistamisesta ja näitä aineita koskevista vähentämisohjelmista.

15 Komissio otti 4.4.1990 uudelleen yhteyttä Belgian hallitukseen, ja tällä kertaa kysymys oli edellä mainituista 99:stä tärkeydeltään ensisijaisesta aineesta. Komissio pyysi Belgian hallitukselta ensinnäkin päivitettyä luetteloa, josta kävisi ilmi näistä 99 aineesta ne, joiden osalta Belgiassa on päästöjä vesiympäristöön; lisäksi komissio pyysi ilmoittamaan ne laatutavoitteet, joita oli sovellettu päästölupia myönnettäessä,

sekä lisäksi vielä ne syyt, joiden vuoksi tällaisia tavoitteita ei ollut laadittu, sekä aikataulun, josta kävisi ilmi ajankohta, johon mennessä Belgian kuningaskunta ne laatisi. Belgian hallitus ei vastannut tähän kirjeeseen.

16 Komissio aloitti 26.2.1991 perustamissopimuksen 169 artiklassa määrätyn menettelyn ja vaati Belgian hallitusta esittämään kahden kuukauden määräajassa huomautuksensa siitä, että direktiivin 7 artiklaa on rikottu sen vuoksi, ettei 26.9.1989 ja 4.4.1990 päivätyissä kirjeissä mainittujen aineiden osalta ole laadittu niiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämisohjelmia.

17 Belgian hallitus vastasi 28.2.1991 päivätyllä kirjeellä viralliseen huomautukseen, jossa se viittasi sellutehtaan toiminnasta Ardenneilla tehtyyn valitukseen 15.6.1990 antamaansa vastaukseen. Belgian hallituksen mukaan tässä vastauksessa "— — täsmennetään se, miten Belgian viranomaiset katsovat soveltavansa vähentämisohjelmiin liittyviä velvoitteita".

18 Belgian viranomaiset toimittivat komissiolle 3.4.1996 selvityksen nimeltään "Pohjanmeren kuormittuminen — Belgiasta peräisin olevien vaarallisten aineiden päästöt ilmaan ja veteen vuosina 1985—1995". Tämä selvitys oli laadittu niiden velvoitteiden täyttämiseksi, jotka perustuvat Pohjanmeren suojelua käsitelleen kolmannen kansainvälisen konferenssin päätösasiakirjaan (Haag 1990), ja siihen on koottu irtolehdittäin saatavilla olleet tiedot eräiden vaarallisten aineiden vuosina 1985—1995 veteen ja ilmaan tapahtuneista päästöistä, jotka saattavat vaikuttaa Pohjanmeren tilaan.

19 Komissio katsoi, ettei viralliseen huomautukseen annetusta vastauksesta eikä 3.4.1996 toimitetusta selvityksestä voinut päätellä, että Belgian viranomaiset olisivat hyväksyneet direktiivin 7 artiklassa tarkoitettuja vesien pilaantumisen vähentämisohjelmia, joten se osoitti Belgian hallitukselle 6.8.1996 perustellun lausunnon, jossa esitettiin väite, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut perustamissopimuksen mukaisia

velvoitteitaan, koska se ei ole hyväksynyt liitteessä lueteltujen 99 aineen osalta pilaantumisen vähentämisohjelmia laatutavoitteineen tai koska se ei ole ilmoittanut tiivistelmää näistä ohjelmista ja niiden toteuttamista koskevista tuloksista komissiolle vastoin direktiivin 7 artiklaa ja koska se, vastoin EY:n perustamissopimuksen 5 artiklaa, ei ole toimittanut vaadittuja tietoja tästä asiasta.

20 Belgian viranomaiset vastasivat perusteltuun lausuntoon 20.1.1997 päivätyllä kirjeellä, jossa ensisijaisesti vedottiin siihen, että 99 aineen luettelo ei ole sitova, ja toissijaisesti siihen, että Belgian kuningaskunta on laatinut ne ohjelmat ja toteuttanut ne toimenpiteet, joita komissio on edellyttänyt.

21 Komissio piti tätä vastausta riittämättömänä, joten se nosti nyt esillä olevan kanteen.

22 Yhteisöjen tuomioistuin pyysi komissiota täsmentämään esillä olevassa asiassa oikeudenkäynnin kohdetta, mihin komissio vastasi, että oikeudenkäynnin kohde rajoittui niihin 99 aineeseen, jotka on lueteltu kanteen liitteessä.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

23 Belgian hallitus toteaa, että sen komission viralliseen huomautukseen 28.2.1991 antamasta vastauksesta perustellun lausunnon laatimiseen 6.8.1996 kului yli viisi vuotta, mikä on voinut herättää epäilyjä ja antaa kyseiselle jäsenvaltiolle perustellusti vaikutelman siitä, että komissio on tullut siihen tulokseen, että sen menettelyn perusteet eivät olleet pitäviä. Näin ollen on Belgian mukaan ilmeistä, että tällä pitkäaikaisella toimettomuudella on ollut vaikutusta puolustautumismahdollisuuksiin.

24 Siltä osin kuin vastaajana olevan hallituksen tällä väitteellä pyritään kyseenalaistamaan kanteen tutkittavaksi ottaminen, on ensinnäkin korostettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissio, ottaen huomioon sen asema perustamissopimuksen noudattamisen valvojana, on yksin toimivaltainen päättämään, onko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevan menettelyn aloittaminen tarkoituksenmukaista (asia C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995, Kok. 1995, s. I-2189, 22 kohta). Samaan tapaan kuin komissio on niin ikään yksin toimivaltainen päättämään, onko oikeudenkäyntiä edeltävää menettelyä tarkoituksenmukaista jatkaa perustellun lausunnon lähettämisellä, sillä on myös mahdollisuus, mutta ei velvollisuutta, saattaa asia tällaisen menettelyn päätteeksi yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta tämä toteaisi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen (ks. vastaavasti asia 247/87, Star Fruit v. komissio, tuomio 14.2.1989, Kok. 1989, s. 291, 12 kohta ja asia C-191/95, komissio v. Saksa, tuomio 29.9.1998, Kok. 1998, s. I-5449, 46 kohta).

25 Seuraavaksi on syytä todeta, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 169 artiklan oikeussääntöjä sovellettaessa komissio ei ole sidottu tiettyjen määräaikojen noudattamiseen; poikkeuksen muodostaa tilanne, jossa perustamissopimuksen tässä määräyksessä tarkoitetun oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn liian pitkä kesto on omiaan vaikeuttamaan kyseisen valtion mahdollisuuksia osoittaa vääriksi komission väitteet ja perustelut ja siten omiaan loukkaamaan puolustautumisoikeuksia (asia C-96/89, komissio v. Alankomaat, tuomio 16.5.1991, Kok. 1991, s. I-2461, 15 ja 16 kohta). Tästä seuraa, että asianomaisen jäsenvaltion on näytettävä, että asianlaita on tällainen.

26 Esillä olevassa asiassa vastaajana oleva hallitus tyytyy väittämään, että oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn kesto oli liian pitkä ja että komission toimettomuus on ilmiselvästi vaikuttanut sen puolustautumismahdollisuuksiin.

27 Ilman että olisi tarpeen tutkia kysymystä siitä, onko esillä olevassa asiassa pidettävä liian pitkänä sitä aikaa, joka kului virallisen huomautuksen lähettämisestä perustellun lausunnon lähettämiseen, on todettava, että Belgian hallitus ei esitä yhtäkään nimenomaista perustelua sen osoittamiseksi, että tämä ajan kuluminen olisi vaikeuttanut mahdollisuuksia osoittaa vääriksi komission väitteet ja perustelut ja että puolustautumisoikeuksia siten olisi loukattu. Vastaajana olevan hallituksen väite on näin ollen hylättävä.

Pääasia

Peruste, jonka mukaan 99 aineen luettelo ei ole oikeudellisesti sitova

28 Belgian hallitus toteaa ensinnäkin, että 99 aineen luettelo ei ole oikeudellisesti sitova. Tämä sitovuuden puute ei johdu pelkästään siitä, että neuvoston 7.2.1983 antamalla päätöslauselmalla ei ole oikeudellista sitovuutta, vaan myös tämän päätöslauselman sisällöstä, jossa todetaan, että kyseinen luettelo on pelkästään lähtökohta jatkettaessa yhteisön määrittelytyötä ja että se on väliaikainen lähtökohta mahdollisille kansallisille toimenpiteille. Niinpä komissio on Belgian mukaan virheellisesti yhdistänyt toisiinsa direktiivin lyhyen ja epätäsmällisen liitteen ja neuvoston poliittisen päätöslauselman.

29 Lisäksi direktiiviä on Belgian mukaan pidettävä puitedirektiivinä, jonka täytäntöönpano edellyttää sen soveltamista koskevien direktiivien antamista, kuten niiden neuvoston direktiivien, joilla on vahvistettu päästöjen raja-arvot ja laatutavoitteet eräiden aineiden osalta. Luettelon oikeudellisen sitomattomuuden vahvistaa vielä sekin, että ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annettiin 24 päivänä syyskuuta 1996 neuvoston direktiivi 96/61/EY (EYVL L 257, s. 26), jolla korvataan tietyt vuoden 1976 direktiivin artiklat.

30 Komissio toteaa, ettei se ole koskaan pitänyt neuvoston 7.2.1983 antamaa päätöslauselmaa oikeudellisesti sitovana. Se on katsonut oikeudenkäynnin kohteena olevat 99 ainetta tässä asiassa oikeudellisesti merkittäviksi ainoastaan sen vuoksi, että ne kuuluvat direktiivin liitteessä esitettyyn luetteloon II.

31 Lisäksi väite, jonka mukaan direktiivi olisi pelkästään puitedirektiivi, on komission mukaan ristiriidassa direktiivillä itsellään käyttöön otetun järjestelmän kanssa, jossa on kaksi suojatasoa. Ensimmäinen taso koskee luetteloon II kuuluvien aineiden aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentämistä, ja tämän vähentämisen keinona on direktiivin 7 artiklan mukaisten ohjelmien laatiminen. Toinen taso koskee luetteloon I kuuluvien aineiden aiheuttaman vesien pilaantumisen estämistä, ja keinoina pilaantumisen estämiseksi ovat direktiivin 6 artiklassa säädetyt toimenpiteet.

32 Tältä osin on huomattava, että esillä olevassa asiassa merkityksellinen kysymys ei koske päätöslauselman oikeudellista sitovuutta tai sitomattomuutta, vaan sen selvittämistä, kuuluvatko kyseiset 99 ainetta direktiivin liitteessä esitetyssä luettelossa I lueteltuihin aineiden luokkiin ja ryhmiin ja edellyttävätkö ne konkretisoivia jatkotoimia tullakseen käsitellyiksi luetteloon II kuuluvina.

33 Esillä olevassa asiassa ei ole väitetty, että kyseiset 99 ainetta eivät tieteelliseltä kannalta katsoen kuuluisi luettelon I aineiden luokkiin ja ryhmiin ja ettei niitä olisi yksilöity komission yhteistyössä jäsenvaltioiden edustajien kanssa tekemän selvitystyön yhteydessä. Tämä selvitystyö johti komission 22.6.1982 antamaan tiedonantoon ja neuvoston 7.2.1983 antamaan päätöslauselmaan, jossa todetaan, että nämä yksittäiset aineet kuuluvat luetteloon I sisältyviin aineiden luokkiin ja ryhmiin ja että ne voivat olla sellaisten neuvoston toimenpiteiden kohteena, joilla vahvistetaan päästöjen raja-arvoja ja laatutavoitteita direktiivin 6 artiklan mukaisesti.

34 Näin ollen kyseiset aineet kuuluvat luetteloon I, mutta edellyttävät konkretisointitoimia kuten sitä, että neuvosto antaa erityisdirektiivejä päästöjen raja-arvojen vahvistamiseksi ja näistä päästöistä aiheutuvan pilaantumisen estämiseksi.

35 Sitä vastoin direktiivillä käyttöön otetusta järjestelmästä ja direktiivin liitteessä esitetyn luettelon II ensimmäisestä luetelmakohdasta ilmenee riidattomasti, että niin kauan kuin neuvosto ei ole määritellyt päästöjen raja-arvoja, ei ole mitään tarvetta konkretisoiville jatkotoimille, jotta jäsenvaltiot käsittelisivät kyseisiä täsmennettyjä aineita luetteloon II kuuluvina aineina. Jäsenvaltioilla on näet velvollisuus laatia direktiivin 7 artiklassa tarkoitettuja ohjelmia ainakin niiden aineiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämiseksi, jotka saattavat sisältyä jätteisiin, joita koskevat päästöt tapahtuvat kyseisen jäsenvaltion alueelle (ks. asia C-206/96, komissio v. Luxemburg, tuomio 11.6.1998, Kok. 1998, s. I-3401). Direktiiviä ei näin ollen voida tämän velvoitteen osalta pitää puitedirektiivinä.

36 Lopuksi on vielä todettava, että direktiivi pysyy voimassa ja siitä johtuvat jäsenvaltioiden velvoitteet säilyvät täysimääräisesti ennallaan siihen asti, kunnes se kumotaan tai korvataan toisella. Näin ollen ja koska direktiivin 96/61/EY täytäntöönpanoaika ei ole vielä päättynyt, ei ole syytä tutkia, voiko tällä vuoden 1996 direktiivillä olla Belgian hallituksen väittämällä tavalla vaikutusta niihin velvoitteisiin, jotka jäsenvaltioille kuuluvat vuoden 1976 direktiivin perusteella.

37 Belgian hallituksen peruste on näin ollen hylättävä.

Peruste, jonka mukaan jo toteutettuja toimenpiteitä on pidettävä direktiivissä tarkoitettuina ohjelmina

38 Belgian hallitus väittää, että direktiivin 7 artiklassa tarkoitetut ohjelmat on jo laadittu. Tältä osin se vetoaa selvitykseen nimeltään Pohjanmeren kuormittuminen, joka on toimitettu komissioon 3.4.1996, ja toteaa, että asian osalta nykyisin voi-

massa oleva kansallinen sääntely täyttää direktiivin 7 artiklan vaatimukset: viitisenkymmentä sektorikohtaista asetusta, Vallonian hallintoaluetta koskeva 21.11.1987 annettu kuninkaan asetus ja 21.10.1987 annettu Flanderin aluehallituksen päätös. Lisäksi maatalouden hyvästä tuotantotavasta annetut ohjeet kattavat myös suuren osan luettelon II aineista. Belgian viranomaiset ovat siten toimineet direktiivin 7 artiklan hengen mukaisesti.

39 Tältä osin on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 7 artiklan perusteella laadittavien ohjelmien on oltava erityisohjelmia. Niinpä pilaantumisen vähentämistavoite yleisissä tervehdyttämisohjelmissa ei välttämättä vastaa kyseessä olevan direktiivin erityistavoitetta (yhdistetyt asiat C-232/95 ja C-233/95, komissio v. Kreikka, tuomio 11.6.1998, Kok. 1998, s. I-3343, 35 kohta).

40 Kyseisten ohjelmien luonne erityisohjelmina tarkoittaa, että niiden lähestymistavan on oltava yleinen ja johdonmukainen ja niiden tulee ilmentää konkreettista ja kohta kohdalta etenevää suunnittelua, joka kattaa koko kansallisen alueen ja koskee kaikkien luetteloon II kuuluvien aineiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämistä, jolla on merkitystä kyseisessä jäsenvaltiossa, ottaen huomioon näissä ohjelmissa vahvistetut laatutavoitteet päästöjen kohteena olevien vesien osalta. Nämä erityisohjelmat eroavat siten sekä yleisistä tervehdyttämisohjelmista että yksittäisten toimenpiteiden muodostamista kokonaisuuksista, joiden tarkoituksena on vähentää vesien pilaantumista.

41 On lisättävä, että ennakkoluvissa vahvistetut päästöstandardit on laskettava kyseisissä ohjelmissa vahvistettujen laatutavoitteiden avulla ja tutkimalla ne vedet, jotka ovat päästöjen kohteena. Lisäksi mainitut ohjelmat on toimitettava komissiolle muodossa, joka mahdollistaa niiden sujuvan tutkimisen ja vertailtavuuden sekä yhdenmukaisen täytäntöönpanon kaikissa jäsenvaltioissa.

42 Kyseiset kansalliset toimenpiteet eivät vastaa näitä kriteerejä.

43 On näet ensinnäkin todettava, että kyseiset toimenpiteet eivät kata kaikkia niitä aineita, joita komission kanne koskee. Joka tapauksessa on todettava, että Belgian hallitus ei ole täsmentänyt niitä aineita, joilla on merkitystä Belgian kannalta.

44 Toiseksi on korostettava erityisesti sitä, mikä ilmenee selvityksestä, jonka nimi on Pohjanmeren kuormittuminen. Tämä selvitys oli laadittu niiden velvoitteiden täyttämiseksi, jotka perustuvat Pohjanmeren suojelua käsitelleen kolmannen kansainvälisen konferenssin päätösasiakirjaan (Haag 1990), ja siihen on koottu saatavilla olleet tiedot eräiden vaarallisten aineiden vuosina 1985—1995 veteen ja ilmaan tapahtuneista päästöistä, jotka saattavat vaikuttaa Pohjanmeren tilaan, jotta niiden ennakoitu vähentymisprosentti voidaan vähentää pois. Tämä selvitys ei siten sisällä yleistä suunnitelmaa pilaantumisen vähentämisestä niiden laatutavoitteiden avulla, jotka on vahvistettu päästöjen kohteena olevien vesien osalta.

45 Yhtä lailla on todettava, että vaikka eri sektorikohtaiset asetukset ja maatalouden hyvästä tuotantotavasta annetut ohjeet voivat mahdollisesti edistää vesiympäristön pilaantumisen vähentymistä, ne ovat kuitenkin vain yksittäisiä toimenpiteitä eivätkä ilmennä sellaista yleistä ja johdonmukaista ohjeistusta pilaantumisen vähentämisestä, joka perustuu päästöjen kohteena olevien vesien tilan selvittämiseen ja jossa vahvistetaan saavutettavat laatutavoitteet. Vaikka kyseisiä toimenpiteitä voidaan mahdollisesti pitää ilmentymänä implisiittisestä ohjeistuksesta, kuten Belgian hallitus väittää, tämä ei kuitenkaan vielä tarkoita, että niitä voitaisiin pitää direktiivin 7 artiklassa tarkoitettuina ohjelmina.

46 Näin ollen on hylättävä myös peruste, jonka mukaan kyseiset kansalliset toimenpiteet olisivat direktiivin 7 artiklassa tarkoitettuja ohjelmia.

47 Näin ollen on todettava, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut kanteen liitteessä lueteltujen 99 aineen osalta pilaantumisen vähentämisohjelmia laatutavoitteineen.

Oikeudenkäyntikulut

48 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos sitä on vaadittu. Koska Belgian kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä

toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole hyväksynyt kanteen liitteessä lueteltujen 99 aineen osalta pilaantumisen vähentämisohjelmia vesien laatutavoitteineen.

2) Belgian kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Kapteyn Mancini Ragnemalm

Schintgen Ioannou

Julistettiin Luxemburgissa 21 päivänä tammikuuta 1999.

R. Grass P. J. G. Kapteyn

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja