JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
20 päivänä huhtikuuta 1999 *

1. Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut Italian tasavaltaa vastaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen, jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan. Kyse ei niinkään ole tietyn säädöksen puutteellisesta täytäntöönpanosta vaan siitä, että Italian tasavalta ei ole pannut San Roccon uoman alueella täysin ja moitteettomasti täytäntöön jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY [1] 4 ja 5 artiklaa, 7 artiklan ensimmäistä luetelmakohtaa ja 10 artiklaa tai muita vastaavia säännöksiä, sellaisina kuin ne ovat muutettuina 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY. [2]

2. Asiassa tulee esiin useita mielenkiintoisia kysymyksiä, jotka koskevat tällaisen kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen käsitettä ja komissiolle asetetun todistustaakan ulottuvuutta.

* Alkuperäinen kieli: ranska.
1 — EYVL L 194, s. 39.
2 — EYVL L 78, s. 32.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. Direktiivillä 75/442/ETY pyritään yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöä jätteistä huolehtimisen alalla.

4. Nyt käsiteltävään asiaan sovelletaan direktiivin 75/442/ETY alkuperäisiä säännöksiä, joiden sanamuoto on seuraava:

"*4 artikla*

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteistä huolehditaan vaarantamatta ihmisen terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä ja erityisesti, että:

— ei vaaranneta vesiä, ilmaa, maaperää, kasveja tai eläimiä;

— ei tuoteta melu- tai hajuhaittoja;

— ei vahingoiteta maaseutua tai -alueita.

5 artikla

Jäsenvaltioiden on perustettava tai nimettävä toimivaltainen viranomainen tai toimivaltaiset viranomaiset, jotka vastaavat tietyllä alueella jätteistä huolehtimisen suunnittelusta, järjestämisestä, lupamenettelystä ja valvonnasta.

— —

7 artikla

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen jätteen haltija:

— antaa jätteen yksityisen tai julkisen jätteenkerääjän tai yrityksen käsiteltäväksi,

tai

— — —

— — .

10 artikla

Edellä 5 artiklassa mainitut toimivaltaiset viranomaiset valvovat yrityksiä, jotka huolehtivat jätteen kuljetuksesta, keräyksestä, varastoinnista tai sijoittamisesta sekä yrityksiä, jotka keräävät tai kuljettavat jätteen toisen puolesta."

5. Direktiivin 91/156/ETY 1 artiklan mukaan direktiivin 75/442/ETY 1—12 artikla on korvattu 1—18 artiklalla ja direktiiviin on lisätty liitteet I, II A ja II B.

6. Direktiivin 75/442/ETY 4, 5, 7 ja 10 artikla on korvattu uusilla 4, 6, 8 ja

13 artiklalla, joiden sanamuoto on seuraava:

"*4 artikla*

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle ja erityisesti, että:

— ei vaaranneta vesiä, ilmaa, maaperää ja kasveja sekä eläimiä;

— ei tuoteta melu- tai hajuhaittoja;

— ei vahingoiteta haitallisesti maaseutua tai erityisalueita.

Jäsenvaltioiden on myös toteutettava tarvittavat toimenpiteet jätteiden hylkäämisen, upottamisen tai valvomattoman huolehtimisen estämiseksi.

— —

6 artikla

Jäsenvaltioiden on perustettava tai nimettävä toimivaltainen viranomainen tai toimivaltaiset viranomaiset, jotka vastaavat tämän direktiivin toimeenpanosta.

— —

8 artikla

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen jätteen haltija:

— antaa jätteet yksityisen tai julkisen jäteenkeräilijän tai sellaisen yrityksen

käsiteltäväksi, joka suorittaa liitteessä II A tai II B tarkoitettuja toimia,

tai

— — —

— — .

13 artikla

Toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä määräajoin asianmukaiset tarkastukset laitoksissa tai yrityksissä, jotka suorittavat 9—12 artiklassa tarkoitettuja toimia."

7. Direktiivin 91/156/ETY 2 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot saattavat direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 1.4.1993.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

8. Komissio osoitti Italian tasavallalle 26.6.1990 virallisen huomautuksen, jossa se totesi Italian laiminlyöneen direktiivin 75/442/ETY 4, 5, 6, 7 ja 10 artiklan mukaiset velvollisuutensa.

9. Italian ympäristöministeriö ilmoitti 28.1.1992 päivätyssä kirjeessään komissiolle seuraavat tiedot:

— on käynyt ilmi, että alueen toisesta poliklinikasta peräisin olevien biologisten ja kemiallisten aineiden on annettu järjestelmällisesti valua San Roccon laaksoon, mikä on aiheuttanut vakavaa vaaraa alueen tietyissä osissa asuvalle väestölle;

— samassa laaksossa on todettu vakavia hydrogeologisia ongelmia, jotka johtuvat tuffikivilouhoksista;

— yhtä tuffikivilouhoksista on aiemmin käytetty laittomana kaatopaikkana;

— kyseiselle louhokselle asetettiin käyttökielto 8.5.1990, mutta louhosta käytettiin uudelleen kaatopaikkana toukokuussa 1991. Toimiluvan haltijaa vastaan on tästä syystä aloitettu rikosoikeudenkäynti, joka on edelleen vireillä.

10. Koska komissio ei ollut saanut ilmoitusta Italian tasavallan täytäntöönpanotoimenpiteistä ympäristöolosuhteiden palauttamiseksi ennalleen San Roccon laaksossa, se lähetti 5.7.1996 Italian hallitukselle perustellun lausunnon, jossa se katsoi, ettei Italian tasavalta ollut noudattanut direktiivin 75/442/ETY 4, 5, 6, 7 ja 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

11. Komissio sai 2.1.1997 Italian tasavallan pysyvältä edustustolta Euroopan unionissa ilmoituksen Campanian alueen ympäristönhoitosuunnitelmasta. San Roccon laakso sijaitsee kyseisellä alueella.

12. Pysyvä edustusto ilmoitti myöhemmin 21.4.1997 päivätyllä kirjeellään komissiolle ympäristöministeriön tiedonannosta, jossa mainittiin useita aloitteita San Roccon laakson ympäristöolosuhteiden palauttamiseksi ennalleen. Tiedonannossa täsmennettiin muun muassa seuraavat seikat:

— Napolin kunta oli yhdessä provinssin ympäristöhallinnon kanssa hyväksynyt tarvittavat toimenpiteet, joilla valvottaisiin mahdollisia laittomia jätepäästöjä San Roccon laaksoon.

— San Roccon laakson yläosassa sijaitseva, useamman kerran laittomana kaatopaikkana käytetty louhos oli asetettu uudelleen käyttökieltoon syyskuussa 1996.

— Alueen toisen poliklinikan jätevedet ohjattaisiin jatkossa lopullisesti kunnan viemäriverkostoon.

— Paikallisviranomaiset olivat hyväksyneet kuuden yksityisen kaatopaikan sulkemista koskevat toimenpiteet.

— Napolin kunnan viemäröintiyksikkö oli yleisestä ja yksityisestä turvallisuudesta (*incolumità*) huolehtiakseen osallistunut jätteiden hävittämiseen sekä uoman pysyvään valvontaan ja puhdistamiseen.

— Erityinen asiantuntijakomitea oli nimetty suunnittelemaan hanketta uoman täydelliseksi puhdistamiseksi niin geomorfologiselta ja vesistölliseltä kuin terveydelliseltäkin kannalta.

13. Komissio teki näiden tietojen perusteella tarkastuksia arvioidakseen ilmoitettujen aloitteiden vaikutuksia San Roccon ympäristöolosuhteisiin. Tämän jälkeen se sai tiedon Napolin kunnanhallituksen 10.3.1997 tekemästä päätöksestä, josta kävi ilmi seuraavat seikat:

— San Roccon uoman vesistön puhdistaminen oli tehtävä viipymättä. Uoman saastuminen näytti edenneen entisestään sen jälkeen kun siihen oli päästetty uusia jätevesiä.

— Vesistön puhdistamista koskeva hanke voitiin hyväksyä vain sellaisen monitahoisemman päätöksen yhteydessä, jolla pyrittäisiin ratkaisemaan lopullisesti kaikki kyseisen alueen ympäristöongelmat.

— Tätä varten oli perustettu viranomaisista riippumaton asiantuntijaryhmä, ja sen tärkeimpänä tehtävänä olisi määrittää ympäristön tilan tervehdyttämistä koskevat suuntaviivat, joiden perusteella kunnan tekninen virasto voisi laatia San Roccon laakson vesistön puhdistamista koskevan lopullisen suunnitelman.

14. Komissio arvioi, että Italian tasavalta ei ollut hyväksynyt tai toteuttanut kaikkia toimenpiteitä perustellussa lausunnossa sille ilmoitettujen ongelmien ratkaisemiseksi, ja nosti tämän kanteen.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

15. Vastaajana oleva Italian hallitus esittää neljä oikeudenkäyntiväitettä osoittaakseen, että kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyty.

Ensimmäinen oikeudenkäyntiväite

16. Italian hallitus toteaa ensinnäkin, että vaikka virallisen huomautuksen ei tarvitse sisältää yksityiskohtaista selvitystä väitetystä laiminlyönnistä, 26.6.1990 päivätyssä virallisessa huomautuksessa esitetty väite ei ollut tarpeeksi selkeä, jotta se olisi kyennyt puolustautumaan sitä vastaan riittävällä tavalla. Italian hallituksen mukaan huomautuksessa ainoastaan "oletettiin yleisesti tiettyjen tosiseikkojen olevan olemassa ja viitattiin yhtä yleisesti direktiivin artikloihin, muttei selvitetty millään tavalla sitä, miten nämä kaksi asiaa liittyivät toisiinsa". Italian hallitus oli tästä syystä 28.1.1992 antamassaan vastauksessa tyytynyt vain antamaan täydelliset tiedot San Roccon laaksossa tapahtuneista muutoksista.

17. Komissio muistuttaa aluksi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan[3] virallisessa huomautuksessa on yksilöitävä seikat, joita jäsenvaltio tarvitsee valmistellessaan puolustustaan, ja se voi olla pelkästään alustava ja suppea tiivistelmä väitteistä.

18. Sen mukaan virallisessa huomautuksessa on yksilöity riittävän täsmällisesti Italian hallitukseen kohdistettu väite jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, koska siinä viitataan San Roccon laakson yläpuolelta peräisin olevien jätteiden kontrolloimattomista päästöistä johtuvaan saastumiseen sekä sellaisten toimien puuttumiseen, jotka ovat direktiivin 75/442/ETY mukaan tarpeen jätteistä huolehtimisen suunnittelemiseksi, järjestämiseksi ja valvomiseksi. Komissio täsmentää lisäksi, että se oli jo 15.12.1988 päivätyssä kirjeessään pyytänyt Italian hallitusta esittämään huomautuksensa San Roccon ympäristöolosuhteista. Viralliseen huomautukseen annetusta vastauksesta käy komission mukaan ilmi, että Italian hallitus oli täysin kyennyt käyttämään puolustautumisoikeuksiaan, koska se oli vastannut kohta kohdalta esitettyihin väitteisiin eikä se ollut tässä yhteydessä vedonnut väitteiden yleisluonteisuuteen.

19. Vaikka ei voitaisi komission tavoin pitää virallista huomautusta riittävän täsmällisenä sillä perusteella, että Italian hallitus on vastannut kohta kohdalta esitettyihin väitteisiin, virallisen huomautuksen on kuitenkin nyt käsiteltävässä asiassa katsottava täyttävän täysin täsmällisyysvaatimuksen, jota komission perustellusti mainitsemassa yhteisöjen oikeuskäytännössä edellytetään. Komissio on edellä kuvaamallaan tavalla riittävästi yksilöinyt jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen ja arvioinut, että kyse saattaa olla direktiivin 75/442/ETY 4, 5, 6, 7 ja 10 artiklan rikkomisesta, ja siten antanut

3 — Komissio viittaa tässä yhteydessä asiassa 274/83, komissio v. Italia, 28.3.1985 annettuun tuomioon (Kok. 1985, s. 1077).

kyseiselle jäsenvaltiolle riittävät puolustautumismahdollisuudet.

20. Mielestäni ensimmäinen oikeudenkäyntiväite on tästä syystä hylättävä.

Toinen oikeudenkäyntiväite

21. Toiseksi Italian hallitus väittää, että perusteltu lausunto ja kannekirjelmä eroavat toisistaan tavalla, jota ei voida hyväksyä. Sen mukaan 5.7.1995 päivätyssä perustellussa lausunnossa esitetyt väitteet koskevat ainoastaan direktiiviä 75/442/ETY, kun taas kannekirjelmässä viitataan myös direktiivillä 91/156/ETY muutetun direktiivin 75/442/ETY säännöksiin.

22. Komissio huomauttaa, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, johon Italian tasavallan väitetään syyllistyneen, perustuu tosiasialliseen tilanteeseen eli San Roccon laakson pilaantumiseen jätteiden vuoksi. Kyse on siten sekä alkuperäisen että muutetun direktiivin ilmeisestä rikkomisesta. Jäsenvaltioille alun perin direktiivissä 75/442/ETY asetetut velvollisuudet ovat pysyneet sisällöltään samoina, paitsi että ne ovat muutetussa direktiivissä aiempaa yksityiskohtaisempia ja ankarampia. Direktiivin 75/442/ETY 4, 5, 7 ja 10 artiklassa säädetyt velvollisuudet on komission mukaan otettu kokonaisuudessaan muutettuun direktiiviin. San Roccon laakson ympäristöolosuhteita on siten tästäkin syystä pidettävä uusien säännösten vastaisina. Vaikka sovellettavaan lainsäädäntöön on oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana tehty muutoksia, tämän perusteella ei voida päätellä, että komissio on muuttanut Italian tasavaltaan kohdistamiaan väitteitä.

23. Komissio vetoaa väitteidensä tueksi 17.11.1992 annettuun tuomioon,[4] jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa: "Komission perustellun lausunnon ja kanteen on perustuttava samoihin väitteisiin. Tätä vaatimusta ei kuitenkaan voida ulottaa niin pitkälle, että kaikissa mahdollisissa tilanteissa edellytetään täydellistä yhteneväisyyttä perustellussa lausunnossa ja kannekirjelmässä mainittujen kansallisten säännösten osalta. Jos lainsäädäntö on muuttunut menettelyn kahden eri vaiheen aikana, riittää, että oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä sovelletun lainsäädännön mukainen järjestelmä on kokonaisuudessaan käytössä myös jäsenvaltioiden hyväksymien uusien toimenpiteiden perusteella." Tätä toteamusta voitaisiin vastaavasti soveltaa hypoteettiseen tilanteeseen, jossa yhteisön säännöstä on muutettu.

24. Italian hallitus taas korostaa, että perustellun lausunnon ja kannekirjelmän välistä eroa ei voida perustella vetoamalla siihen, että direktiiviä on muutettu menettelyn aikana, koska muutos on tehty yli kolme vuotta ennen perustellun lausunnon

4 — Asia C-105/91, komissio v. Kreikka (Kok. 1992, s. I-5871).

tiedoksi antamista. Komissio ei siten voinut perusteltua lausuntoa laatiessaan tarkoituksella sivuuttaa sitä seikkaa, että direktiivi 75/442/ETY ei alkuperäisessä muodossaan ollut enää 1.4.1993 alkaen voimassa.

25. Se jatkaa, että koska perustellussa lausunnossa viitataan yksinomaan direktiivin säännöksiin, säännösten rikkomista koskeva ajankohta rajataan implisiittisesti mutta selvästi koskemaan ainoastaan ennen 1.4.1993 tapahtuneita tosiseikkoja.

26. Ennen tämän oikeudenkäyntiväitteen arvioimista lienee välttämätöntä palauttaa mieliin oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn vaiheet aikajärjestyksessä sekä tapa, jolla komissio on viitannut rikotuiksi väittämiinsä säännöksiin.

27. Virallinen huomautus lähetettiin 26.6.1990.

28. Direktiivi 91/156/ETY direktiivin 75/442/ETY muuttamisesta (muttei korvaamisesta) hyväksyttiin 18.3.1991. Jäsenvaltioiden oli pantava direktiivin täytäntöön viimeistään 1.4.1993.

29. Perusteltu lausunto on päivätty 5.7.1996. Sen lausunto-osassa komissio viittaa rikotuiksi väittämiinsä artikloihin aiemman numeroinnin mukaisesti, mitä ei voida mitenkään pitää oikeana toimintatapana.

30. Mielestäni tärkeä merkitys on kuitenkin sillä, että perustellun lausunnon johdanto-osassa mainitaan nimenomaisesti direktiivin muuttamisesta. Perustellun lausunnon I kohdan kuudennessa alakohdassa (aiemmissa alakohdissa esitetään aiemmin voimassa olleisiin artikloihin perustuvat velvollisuudet) todetaan seuraavaa:

"Direktiiviä 75/442/ETY on muutettu 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY, jonka täytäntöönpanolle on säädetty määräajaksi 1.4.1993. Direktiivin 75/442/ETY 4, 5, 7 ja 10 artiklan sisältö on kuitenkin toistettu muutetun direktiivin 75/442/ETY 4, 6, 7, 9, 10, 12 ja 13 artiklassa".

31. Kannekirjelmänsä kannetta koskevassa osassa komissio mainitsee direktiivin 75/442/ETY artiklat ja täsmentää kussakin tapauksessa suluissa muutetun direktiivin 75/442/ETY vastaavat säännökset sekä toteaa, että muutetussa direktiivissä "tois-

tetaan olennaisilta osin alkuperäisen direktiivin sisältö".

32. On selvää, että jos säännöksiä tulkitaan ankarasti, komission olisi pitänyt sekä perustellun lausunnon lausunto-osassa että kannekirjelmän vastaavassa osassa mainita artiklojen uudet numerot sekä lisätä sulkuihin aiemmat numerot.

33. Onko tästä syystä katsottava, että kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyty? Tuskin kuitenkaan.

34. Säännösten erittäin ankaraa soveltamista vastaan puhuu ensinnäkin se, että tässä tilanteessa ei ole kysymys kahdesta direktiivistä, jotka ovat toinen toisensa jälkeen voimassa, vaan yhdestä ja samasta direktiivistä, jonka tietyt säännökset on korvattu uusilla, sisällöltään suurelta osin samanlaisilla säännöksillä.

35. Toiseksi perustellun lausunnon johdanto-osassa selvitetään yksityiskohtaisesti aiempien ja uusien säännösten välinen yhteys.

36. Kolmanneksi on syytä todeta, että uudet säännökset ovat vähintään yhtä ankaria kuin alkuperäiset säännökset. Italian tasavaltaa ei siten arvostella sellaisista seikoista, jotka ovat olleet direktiivin aikaisemman version mukaan moitittavia mutta jotka eivät ole sitä enää uuden version perusteella.

37. Lisäksi on todettava, että perustellussa lausunnossa ja kanteessa esitettyjen väitteiden samansisältöisyyttä koskeva yhteisöjen oikeuskäytäntö[5] on ankara muttei kuitenkaan täysin formalistinen. Sitä voitaisiin pikemminkin kuvata funktionaaliseksi. Kyseisen oikeuskäytännön tarkoituksena on nimittäin huolehtia jäsenvaltion puolustautumisoikeuksista ja erityisesti siitä, että jäsenvaltiolla on ollut oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana mahdollisuus esittää huomautuksensa kaikista väitteistä, jotka kannekirjelmään on lopulta otettu.

38. Komissio ulottaa yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Kreikka 17.11.1992 antamassa tuomiossa esittämän toteamuksen siitä, miten kansallisten säännösten muuttamiseen on suhtauduttava, koskemaan vastaavasti yhteisön lainsäädännön muuttamista kyseisen menettelyn aikana. Menemättä näin pitkälle voidaan kuitenkin havaita, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole halunnut sitoutua tällaisessa asiassa formalistiseen lähestymistapaan.

39. Siltä osin kuin komission mukaan direktiivillä 91/156/ETY on vain tiukennettu tiettyjä direktiivin 75/442/ETY sään-

5 — Ks. mm. asia 309/84, komissio v. Italia, tuomio 20.2.1986 (Kok. 1986, s. 599); asia C-306/91, komissio v. Italia, tuomio 28.4.1993 (Kok. 1993, s. I-2133) ja asia C-296/92, komissio v. Italia, tuomio 12.1.1994 (Kok. 1994, s. I-1).

nöksiä, on itsestään selvää, että jäsenvaltioille direktiivin alkuperäisessä versiossa asetettuja velvollisuuksia sovelletaan niihin edelleen myös uuden version nojalla. Velvollisuudet, joiden laiminlyönnistä Italian hallitusta arvostellaan, eivät ole koskaan lakanneet olemasta voimassa kyseistä hallitusta kohtaan.

40. Samanaikainen viittaus aiempiin ja uusiin artikloihin sekä ilmaisu "toistetaan olennaisilta osin alkuperäisen direktiivin sisältö" osoittavat, että komission mukaan säännöksillä, joihin se viittaa, on sama sisältö.

41. Toissijaisesti viittaus on tulkittava myös komission tahdoksi rajoittaa kukin väite kunkin säännöksen kahden perättäisen version yhteiseen rakenteeseen ja sisältöön ("corpus communis").

42. Tästä syystä voidaan pitää riittävänä, että tiettyä väitettä tarkastellessaan yhteisöjen tuomioistuin arvioi säännösten rikkomista niiden yhteisen rakenteen ja sisällön valossa.

43. Mielestäni on siten hylättävä perusteettomana Italian hallituksen väite, jonka mukaan kanne ei koske muutetun direktiivin voimaantulopäivän (1.4.1993) jälkeisiä tosiseikkoja.

Kolmas oikeudenkäyntiväite

44. Italian hallitus väittää, että komissio on perustanut kanteensa sellaisten uusien tarkastusten tuloksiin, jotka se on suorittanut kyseiseltä hallitukselta saamansa, 21.4.1997 päivätyn kirjeen jälkeen. Komission olisi Italian hallituksen mukaan tässä tilanteessa pitänyt kanteen nostamisen sijaan aloittaa oikeudenkäyntiä edeltävä menettely uudelleen.

45. Komissio katsoo, ettei se ole esittänyt Italian hallitusta vastaan uusia väitteitä uusien tarkastusten perusteella. Päinvastoin tarkastukset oli komission mukaan suoritettu pelkästään sen arvioimiseksi, voitiinko toimenpiteillä, jotka Italian hallitus oli antanut tiedoksi perusteltua lausuntoa koskevassa vastauksessaan, käytännössä palauttaa San Roccon laaksoon yhteisön lainsäädännön mukaiset ympäristöolosuhteet. Komissio totesi kuitenkin, ettei kyseisillä toimenpiteillä voitu kohentaa laakson heikkenevää tilaa.

46. Italian hallituksen mukaan taas komission väite, jonka mukaan uusia väitteitä ei ole esitetty uusien tarkastusten perusteella, ei ole riittävä oikeudenkäyntiväitteen kumoamiseksi. Se katsoo, että perustellun lausunnon ja kanteen saman-

sisältöisyyden ehdoton vaatimus ei koske ainoastaan kanteen kohdetta vaan myös perusteluja ja kanneperusteita. Vastauskirjelmässään komissio on Italian hallituksen mukaan sitä paitsi itsekin myöntänyt perustaneensa kanteen osittain 10.3.1997 tehtyyn Napolin kunnanhallituksen päätökseen.

47. Italian hallituksen esittämät väitteet kanneperusteen kumoamiseksi eivät ole vakuuttavia. Komission suorittamia tarkastuksia tai vetoamista kunnanhallituksen päätökseen ei voida pitää uusina kanneperusteina tai perusteluina. Ne ovat ainoastaan seikkoja, joiden perusteella komissio on päätellyt, että perustellussa lausunnossa oletettu jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönti jatkui edelleen, vaikka kahden kuukauden määräaika oli kulunut ja Italian viranomaiset olivat luvanneet toteuttaa tiettyjä toimenpiteitä perusteltuun lausuntoon antamassaan vastauksessa.

48. Kolmas oikeudenkäyntiväite on siten syytä hylätä perusteettomana.

Neljäs oikeudenkäyntiväite

49. Italian hallitus väittää vastauskirjelmässään, että komissio on esittänyt kannekirjelmässään uusia tosiseikkoja tai muotoillut uudelleen tai eri tavoin väitteitään, mitä ei sen mukaan voida hyväksyä:

— Se on ilmoittanut, että tiettyjä San Roccon laakson laittoman kaatopaikan perustamisesta vastaavia henkilöitä oli asetettu valvonnan alaisiksi direktiivin 75/442/ETY 10 artiklan mukaisesti.

— Se on todennut, että kaatopaikalle jätetyt jätteet ovat aiheuttaneet erilaisia riskejä sekä vahingoittaneet vettä, maaperää, ilmaa, kasvistoa ja eläimistöä sekä maaseutua.

— Se on arvostellut Italian hallitusta siitä, että se on laittoman kaatopaikan osalta laiminlyönyt velvollisuutensa palauttaa ympäristön tila sellaiseksi kuin yhteisön lainsäädännössä edellytetään.

50. Ensimmäisen luetelmakohdan osalta on kiinnitettävä huomiota siihen seikkaan, ettei komissio millään tavoin väitä, että kyseiset henkilöt olisivat perustaneet laittoman kaatopaikan, vaan ainoastaan toteaa, että tällaiset henkilöt ovat käyttäneet kaatopaikkaa. Kannekirjelmässään komissio vetoaa direktiivin 75/442/ETY 10 artiklan rikkomiseen siitä syystä, että "jätteet on edelleen varastoitu kyseiseen

laaksoon". Koska kaatopaikka sijaitsee San Roccon laaksossa, tätä seikkaa on pidettävä erottamattomana osana direktiivin 75/442/ETY 10 artiklan rikkomista koskevaa väitettä.

51. Toisen luetelmakohdan osalta riittää kun todetaan, että riidanalainen toteamus on ainoastaan direktiivin 75/442/ETY 4 artiklan uudelleenmuotoilu. Koska kannekirjelmässä väitetään, että myös tätä säännöstä on rikottu, komission toteamuksen on katsottava olevan viittaus kyseiseen väitteeseen.

52. Kolmannen luetelmakohdan osalta on aiheellista huomauttaa, että komission esittämää arvostelua ei voida pitää uutena, kannekirjelmästä puuttuvana väitteenä. Sen on katsottava sisältyvän direktiivin 75/442/ETY 4 artiklan rikkomista koskevaan väitteeseen, sellaisena kuin komissio rikkomista tulkitsee, jollei väitteiden perusteltavuuden analysoinnin perusteella tulla muuhun tulokseen.

53. Edellä esitetyn perusteella kanne on mielestäni aiheellista ottaa tutkittavaksi.

Aineelliset kysymykset

54. Ennen komission esittämien väitteiden analysointia on syytä kiinnittää huomiota kahteen Italian hallituksen esittämään väitteeseen, joilla pyritään kiistämään ensinnäkin kanteen perusteltavuus kokonaisuudessaan ja toiseksi joidenkin komission esittämien tosiseikkojen oikeudellinen merkitys.

Voiko komissio valvoa direktiivin yksityiskohtaista noudattamista?

55. Italian hallitus väittää aluksi, että kanteellaan komissio on pyrkinyt toteuttamaan suoria ympäristönsuojelutoimia. Se katsoo, että "perustamissopimuksen 169 artiklan mukaan komission tehtävänä on valvoa ainoastaan direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä sellaisia säännösten ja määräysten antamiseen perustuvia tai hallinnollisia keinoja, joita jäsenvaltio on käyttänyt tämän tarkoituksen saavuttamiseksi". Komission kanne ei siten Italian hallituksen mukaan perustu lainkaan perustamissopimukseen.

56. Italian hallitus väittää myös, että perustamissopimuksen 169 artiklan mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen on kohdistuttava valtion alueen huomattavaan osaan. Nyt käsiteltävässä asiassa komissio on kohdistanut kanteen pieneen alueeseen, jota ei ole sisäisessä lainsäädännössä määritelty sellaiseksi hallintoalueeksi, jolla suoritetaan itsenäisiä jätehuoltoon liittyviä

hallinnollisia tehtäviä. Lisäksi kyse on vain pienestä osasta Napolin kunnan laajaa aluetta.

57. Komissio taas katsoo, ettei sen tehtävänä ole pelkästään valvoa sitä, että direktiivit saatetaan osaksi kunkin valtion oikeusjärjestystä, vaan myös varmistaa, että direktiivien mukaiset tavoitteet saavutetaan käytännössä ja moitteettomasti jäsenvaltioissa, jotka itse ovat asiassa tulosvastuullisia.

58. Siltä osin kuin Italian hallitus väittää, että San Roccon laakson alueellinen ulottuvuus ei ole riittävä, jotta sen perusteella voitaisiin nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne Italian tasavaltaa vastaan, komissio toteaa, että perustamissopimuksen 169 artiklassa ei vahvisteta alueellista vähimmäiskokoa, jonka olisi ylityttävä, jotta komissio voisi puuttua asiaan. Se vetoaa myös 7.4.1992 annettuun tuomioon,[6] jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, joka koski Kreetan saarella olevan Hanian alueen jätteistä huolehtimista ja erityisesti kaatopaikan olemassaoloa jokisuistossa.

59. Komission mukaan merkitystä ei ole sillä seikalla, että säännöksiä on rikottu muualla kuin tietyllä hallintoalueella. Jäsenvaltio ei voi vedota sisäisen lainsäädäntönsä täytäntöönpanomääräyksiin tai tiettyihin lainsäädännöllisiin olosuhteisiin oikeuttaakseen direktiivien mukaisten velvollisuuksien laiminlyömisen.

60. Mitä näistä osapuolten huomautuksista on pääteltävä? Italian hallituksen reaktiota on pidettävä tietyssä mielessä ymmärrettävänä. Komissio sitä paitsi myöntää itsekin vastauskirjelmässään, että "ei voida päätellä, että komissiolla on tosiasiallinen velvollisuus puuttua asiaan aina kun ympäristöalan säännöksissä vahvistettuja tavoitteita ei ole toteutettu", mutta se jatkaa, että "komissio voi kiistatta nostaa kanteen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamiseksi aina kun se arvioi, että on yhteisön edun mukaista osoittaa, että jäsenvaltio on laiminlyönyt jäsenyysvelvoitteensa".

61. Mielestäni yleissääntönä pitäisi kuitenkin olla, että komission on jätettävä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tehtäväksi huolehtia siitä, että asianmukaisesti voimaansaatettu direktiivi pannaan käytännössä täytäntöön valtion koko alueella. Jos maassa todetaan direktiivin perusteella annetun kansallisen lainsäädännön vastaista toimintaa, yleisen syyttäjän on puututtava asiaan ja tuomioistuimen on määrättävä asianmukainen rangaistus. Yksittäiset henkilöt voivat nostaa kanteita tai vaatia oikeudessa vahingonkorvausta, jos ne arvioivat kärsineensä vahinkoa siitä, että direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettuja kansallisia säännöksiä rikotaan. Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee tarvit-

6 — Asia C-45/91, komissio v. Kreikka (Kok. 1992, s. I-2509).

taessa direktiivin säännöksiä kansallisen tuomioistuimen pyynnöstä.

62. EY:n perustamissopimuksen 155 artiklan ensimmäisessä luetelmakohdassa komissiolle sitä paitsi annetaan yleinen tehtävä huolehtia siitä, että perustamissopimuksen määräyksiä sekä toimielinten sen nojalla antamia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan. Lisäksi 189 artiklassa määrätään, että "direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota". Jos siis ilmenee, että direktiivi on saatettu voimaan ainoastaan muodollisesti eikä jäsenvaltio valvo riittävän huolellisesti sen noudattamista, komissiolta ei voida kieltää oikeutta nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne.

63. Tällaisesta tilanteesta on varmasti kyse silloin, kun komissio toteaa, että direktiiviä on laiminlyöty useita kertoja tietyn ajan kuluessa.

64. Miten komission olisi suhtauduttava yhteen yksittäiseen rikkomistapaukseen? Ensinnäkin kyse pitäisi olla kiistattomasta ja erityisen vakavasta tapauksesta ja tilanteesta, jossa komission pyrkimykset saada jäsenvaltio korjaamaan asia eivät ole tuottaneet tulosta. Tällaisena tapauksena voidaan kiistatta pitää Kreetalla ollutta laitonta kaatopaikkaa, josta oli kyse edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Kreikka 7.4.1992 annetussa tuomiossa.

65. Komissio voisi periaatteessa nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen myös tilanteessa, jossa toimivaltainen viranomainen on hyväksynyt lämpövoimalaitoksen 500 MW:n tehoisen laajennuksen arvioimatta ennakolta ympäristövaikutuksia direktiivissä edellytetyllä tavalla. Tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin on todennut seuraavasti: "Ottaen huomioon komission aseman perustamissopimuksen noudattamisen valvojana, komissio yksin on — — toimivaltainen päättämään, mikä on sopiva hetki jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevan menettelyn aloittamiseksi ja minkä asianomaisen jäsenvaltion tekemisen tai tekemättä jättämisen perusteella menettely on aloitettava. Komissio voi siis pyytää Euroopan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan sellaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, joka koskee direktiivin osoittaman tavoitteen saavuttamatta jättämistä *yksittäistapauksessa*." [7]

66. Nyt kyseessä olevaa tilannetta on kuvattu seuraavalla tavalla Italian hallituksen vastineessa: "San Roccon laakso sijaitsee Napolin kunnan *taajama-alueen* [8] keskellä. Sen voidaan katsoa olevan kanjoni. Kyse on itse asiassa syvästä ja mutkittelevasta rotkosta, jonka pituus on 20—30 metriä. Laakson pohjalla virtaa vesi, joka *ei ole peräisin lähteistä vaan joka on syntynyt yksinomaan sadevedestä*. [9] Vesi muodostaa noin 10 neliökilometrin suu-

7 — Asia C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2189, 22 kohta); kursivointi tässä.

8 — Kursivointi tässä.

9 — Kursivointi tässä.

ruisen altaan. Laakson perällä vesivirta ei yhdy toiseen virtaan vaan laskee kokonaisuudessaan Napolin kunnan viemäriverkostoon."

67. On täysin ymmärrettävää, että komissio on katsonut velvollisuudekseen toimia tällaisessa tilanteessa, jossa suurella taajama-alueella on laiton kaatopaikka sekä joenuoma, jonka vesi on suurelta osin peräisin sairaaloiden ja asuinalueiden vesien viemäröintijärjestelmästä.

68. Vielä on selvitettävä, käsittääkö kyseessä olevan direktiivin soveltamisala kaikki tosiseikat, joista Italian tasavaltaa arvostellaan. Italian hallitus kiistääkin tämän osittain.

Käsittääkö direktiivin soveltamisala kaikki tosiseikat, joista Italian tasavaltaa arvostellaan?

69. Italian tasavalta ja komissio ovat eri mieltä siitä, onko laaksoon päästetty muita direktiivissä tarkoitettuja jätteitä laittomalle kaatopaikalle kiistatta varastoitujen jätteiden lisäksi.

70. Komission mukaan Italian viranomaiset ovat myöntäneet, että alueen toisesta poliklinikasta peräisin olevia biologisia ja kemiallisia aineita on päästetty laaksoon samoihin aikoihin kun perusteltu lausunto lähetettiin.

71. Italian hallitus toteaa, että komission väitteet perustuvat yksinomaan Italian hallituksen komissiolle 28.1.1992 päivätyssä kirjeessä toimittamiin tietoihin. Nämä tiedot oli otettu järjestysviranomaisten ekologisen toimintaryhmän (Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri; jäljempänä NOE) laatimasta selvityksestä. [10] Italian hallituksen mukaan selvityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, että jätteet olisivat aiheuttaneet pilaantumista, ellei laitonta kaatopaikkaa oteta huomioon. Sen sijaan selvityksen mukaan "sairaaloiden, yhden klinikan ja muiden laitosten jätteitä valui laaksossa virtaavaan veteen". Kyse ei siten ollut jätteinä pidettävien kiinteiden tai nestemäisten aineiden päästöistä, koska ilmaisu "valua" viittaa sen mukaan selvästi siihen, että kyse on jätevesipäästöistä, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Italian hallitus jatkaa, että vakavat ympäristöongelmat, jotka ovat aikaisemmin vaikuttaneet ja vaikuttavat edelleen osittain San Roccon laakson tilanteeseen, eivät johdu ainoastaan vesistöön suunnatuista päästöistä vaan myös hydrogeologista rappeutumista koskevista ilmiöistä, jotka eivät myöskään kuulu direktiivin soveltamisalaan. Lisäksi Italian hallitus pitää virheellisenä päätelmää, jonka mukaan 10.3.1997 tehty Napolin kunnanhallituksen päätös on osoittanut, että ympäristöministeriön ilmoittamat toimenpiteet ovat olleet riittämättömiä. Italian hallituksen mukaan kyseisessä pää-

10 — Kyse on erityisestä elimestä, joka suorittaa tarkastuksia ja pyrkii selvittämään rikkomuksia ympäristöalalla.

töksessä vain vahvistettiin NOE:n selvityksessä esitetyt tiedot mitään lisäämättä.

72. Italian hallituksen mukaan ainoa tekijä, joka yhdistää San Roccon laakson ympäristöolosuhteet ja direktiivin, on laakson alueelle rakennettu laiton kaatopaikka. Koska kyse on kuitenkin laittomasta kaatopaikasta, siitä ovat Italian hallituksen mukaan vastuussa yksittäiset henkilöt, jotka ovat rikkoneet direktiivin kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä. Direktiivin asianmukainen täytäntöönpano on kuitenkin myöhemmin varmistettu edellä mainittujen, käyttökiellon asettamista koskevien toimenpiteiden avulla. Italian hallituksen mukaan käyttökielto "estää uusien jätteiden sijoittamisen kaatopaikalle sekä sinne jo vietyjen jätteiden poistamisen ja kaikenlaisen käsittelyn".

73. Komissio tyytyy huomauttamaan, että "laakson saastuttaneita biologisia ja kemiallisia aineita ei voida mitenkään rinnastaa jätevesiin". Komissio ei siten esitä lainkaan näyttöä kyseenalaistaakseen Italian hallituksen toteamuksen, jonka mukaan kyse ei ollut nestemäisistä jätteistä vaan jätevesipäästöistä, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan.

74. On syytä tarkastella asiaa koskevia säädöksiä.

75. Direktiivin 75/442/ETY muutetussa 2 artiklassa, joka vastaa tältä osin alkuperäisen version 2 artiklaa, säädetään, että direktiiviä ei sovelleta "jätevesiin, lukuun ottamatta nestemäistä jätettä".

76. Yhdyskuntajätevesien käsittelystä 21 päivänä toukokuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/271/ETY [11] 2 artiklassa taas säädetään, että direktiivissä tarkoitetaan:

"1 'yhdyskuntajätevedellä' talousjätevettä tai talous- ja *teollisuusjäteveden* [12] ja/tai huleveden seosta;

2 'talousjätevedellä' asuntojen ja laitosten jätevesiä, jotka ovat peräisin pääasiassa ihmisten aineenvaihdunnasta ja kotitalouden toimista;

3 'teollisuusjätevedellä' teollisuustuotantoon ja muuhun elinkeinon harjoittamiseen käytettyjen kiinteistöjen jäte-

11 — EYVL L 135, s. 40.

12 — Kursivointi tässä.

vettä, joka ei ole talousjätevettä tai hulevettä".

77. Direktiivin 3 artikla kuuluu seuraavasti:

"1 Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että jätevesien viemäröintijärjestelmä on

— 31 päivään joulukuuta 2000 mennessä taajamissa, joiden asukasvastineluku (avl) on suurempi kuin 15 000,

ja

— 31 päivään joulukuuta 2005 mennessä taajamissa, joiden avl on 2 000—15 000.

Jos yhdyskuntajätevedet johdetaan vesistöihin, joita pidetään 5 artiklassa määriteltyinä 'haavoittumiselle alttiina alueina', jäsenvaltioiden on huolehdittava, että viemäröintijärjestelmä on käytössä 31 päivään joulukuuta 1998 mennessä taajamissa, joiden avl on suurempi kuin 10 000."

78. Kyseisen säännöksen perusteella jäsenvaltioilla ei ollut edes "talous- ja teollisuusjäteveden seoksen" osalta ennen 31.12.1998 eli vielä perustellun lausunnon toimittamisen jälkeisenäkään ajankohtana velvollisuutta luoda keräysjärjestelmää. Epäilemättä juuri tämän vuoksi komissio ei vedonnut kyseiseen direktiiviin.

79. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan [13] silloin, kun komissio on esittänyt riittävästi näyttöä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamiseksi, kyseinen jäsenvaltio ei voi pelkästään kiistää laiminlyöntiä vaan sen on riitautettava olennaisella ja yksityiskohtaisella tavalla esitetyt tiedot ja niiden vaikutukset, tai komission esittämiä seikkoja pidetään toteennäytettyinä.

80. Nämä edellytykset eivät kuitenkaan ole täyttyneet nyt tarkasteltavassa asiassa, koska komissio ei ole esittänyt riittävää näyttöä siitä, että poliklinikasta on pääs-

13 — Asia 272/86, komissio v. Kreikka, tuomio 22.9.1988 (Kok. 1988, s. 4875).

tetty "nestemäisiä jätteitä" eikä pelkästään "yhdyskuntajätevesiä".

81. Todetessaan kannekirjelmänsä 11 kohdassa, että "alueen toisen poliklinikan jätevedet ohjataan jatkossa lopullisesti kunnan viemäriverkostoon", komissio päinvastoin myöntää implisiittisesti, että kyse on jätevesistä.

82. Olisi kuitenkin houkuttelevaa vedota "jokirannan asukkaisiin kohdistuvaan vakavaan vaaraan", johon viitataan 28.1.1992 päivätyssä ympäristöministeriön kirjeessä, ja päätellä, ettei kyse voisi olla pelkistä jätevesipäästöistä. Toisaalta taas San Roccon laakso muodostaa kiistatta jo ilman talousjätevesiäkin eräänlaisen avoimen viemärin, josta aiheutuu joka tapauksessa vaaraa asukkaille. En sitä paitsi usko, että päästöjä voidaan myöhemmin luokitella niiden myrkyllisyyden perusteella. Jätevesien tai jätteiden luokitteleminen on täysin sidoksissa siihen, millaisista jätteistä on kyse.

83. Tältä osin olisi ollut perusteltua odottaa, että komissio olisi toimittanut yhteisöjen tuomioistuimelle asiakirjoja, joissa olisi kuvattu yksityiskohtaisesti ja kiistattomasti kyseisten jätteiden sisältämät kemialliset aineet. Olen kyllä täysin tietoinen ristiriidasta komissiolle perustamissopimuksen 155 artiklassa annetun valvontatehtävän ja tämän t0ehtävän hoitamiseksi komission käytössä olevien keinojen rajallisuuden välillä. Keinojen vähäisyyteen ei voida kuitenkaan vedota komission vapauttamiseksi todistustaakasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä.

84. Poliklinikan "biologisista ja kemiallisista aineista koostuvista päästöistä" johtuvia ympäristöolosuhteita ei siten voida ottaa huomioon tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä, koska ei ole osoitettu, että päästöt kuuluvat direktiivin 75/442/ETY soveltamisalaan. Siihen saattaisi kuulua ainoastaan tilanne, joka on aiheutunut laittoman kaatopaikan olemassaolosta.

Direktiivin 75/442/ETY 4 artiklassa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyöntiä koskeva väite

85. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta on rikkonut direktiivin 75/442/ETY 4 artiklaa (tai direktiivin 75/442/ETY 4 artiklaa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY, jossa toistetaan olennaisilta osin alkuperäisen säännöksen sisältö), koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että jätteistä huolehditaan ihmisen terveyttä vaarantamatta ja ympäristöä vahingoittamatta

sekä erityisesti vesiä, ilmaa, maaperää, kasveja tai eläimiä vaarantamatta ja melutai hajuhaittoja tuottamatta sekä maaseutua tai maaseutualueita vahingoittamatta.

86. Näitä kahta versiota voidaan pitää sisällöltään identtisinä, jollei oteta huomioon sitä, mitä jäljempänä todetaan uuden version 4 artiklan viimeisestä alakohdasta.

87. Komission mukaan Italian tasavalta on rikkonut sille kyseisen artiklan mukaan kuuluvan velvollisuuden.

88. Italian hallitus katsoo, ettei komission väitettä voida ottaa tutkittavaksi, koska sitä ei ole esitetty kannekirjelmässä. Tätä näkökantaa tukee myös asiassa Comitato di coordinamento per la difesa della cava ym. annettu tuomio.[14] Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on Italian hallituksen mukaan erottanut toisistaan direktiivin 4 artiklan ohjelmanluonteiset tavoitteet, joihin jäsenvaltioiden on pyrittävä, sekä toisaalta velvoitteet, joita niiden on noudatettava. Italian hallituksen mukaan ei voida päätellä, että periaatteessa aina kun käytännön tilanne ei ole yhdenmukainen 4 artiklassa vahvistettujen tavoitteiden kanssa, kyse on automaattisesti kyseisen artiklan mukaisten velvoitteiden laiminlyönnistä.

89. Mielestäni Italian hallitus on väärässä väittäessään, että kyse on uudesta väitteestä. Jo oikeudenkäyntiä edeltävästä menettelystä alkaen komission koko kanne on perustunut väitteeseen, jonka mukaan Italian tasavalta ei ole toiminut tulosvastuullisesti, kuten direktiivissä edellytetään.

90. Sen sijaan Italian hallitus vetoaa mielestäni perustellusti asiassa Comitato di coordinamento per la difesa della cava ym. annettuun tuomioon. Jos 4 artiklaa tulkitaan erillään muusta yhteydestä, vaikuttaa siltä, että jäsenvaltiot asetetaan säännöksessä itsenäiseen tulosvastuuseen. Näin ei kuitenkaan ole. Kyseisen tuomion 12 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin toteaakin, että

"kun direktiivin 4 artiklaa, jossa toistetaan olennaisilta osin direktiivin johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen sisältö, tarkastellaan omassa yhteydessään, voidaan todeta, että artikla on ohjelmanluonteinen ja että siinä säädetään tavoitteista, joihin jäsenvaltioiden on pyrittävä noudattaessaan erityisvelvoitteita, joita niille on asetettu direktiivin 5—11 artiklassa jätteistä

14 — Asia C-36/92, tuomio 23.2.1994 (Kok. 1994, s. I-483).

huolehtimisen suunnittelemiseksi, järjestämiseksi ja valvomiseksi".

sen, upottamisen tai valvomattoman huolehtimisen estämiseksi."

91. Tuomion 14 kohdassa todetaan lisäksi seuraavaa:

Kyse on velvollisuudesta, joka on määritelmällisesti enemmän kuin pelkkä tavoite.

"On siten katsottava, että kyseisessä säännöksessä määritellään, kuinka laajalti jäsenvaltioiden on toimittava jätteidenkäsittelyyn liittyvissä asioissa, eikä niinkään edellytetä käytännön toimenpiteiden toteuttamista — — ."

94. Komissio ei kuitenkaan ole nimenomaisesti arvostellut Italian hallitusta siitä, että tämä ei ole säätänyt kyseistä kieltoa. Lisäksi se seikka, että Napolin kunta on voinut asettaa laittoman kaatopaikan käyttökieltoon, osoittaa, että se on voinut vedota oikeudelliseen perustaan, jossa kielletään jätteiden valvomaton sijoittaminen.

92. Näistä kahdesta lainauksesta käy selvästi ilmi, ettei direktiivin rikkomista voida perustella pelkästään sen 4 artiklaan vedoten. Tämän lisäksi edellytetään direktiivin jonkin toisen, erityisemmän säännöksen samanaikaista rikkomista.

Direktiivin 75/442/ETY 5 artiklan (tai uuden version 6 artiklan) mukaisten velvollisuuksien laiminlyöntiä koskeva väite

93. On totta, että edellä mainitussa tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut 4 artiklan alkuperäistä versiota ja että kyseistä artiklaa on täydennetty vuonna 1991 seuraavalla virkkeellä:

95. Direktiivin alkuperäisessä 5 artiklassa säädettiin seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on myös toteutettava tarvittavat toimenpiteet jätteiden hylkäämi-

"Jäsenvaltioiden on perustettava tai nimettävä toimivaltainen viranomainen tai toimivaltaiset viranomaiset, jotka vastaavat tietyllä alueella jätteistä huolehtimisen suunnittelusta, järjestämisestä, lupamenettelystä ja valvonnasta."

96. Uusi, 5 artiklaa vastaava 6 artikla kuuluu seuraavasti:

"Jäsenvaltioiden on perustettava tai nimettävä toimivaltainen viranomainen tai toimivaltaiset viranomaiset, jotka vastaavat tämän direktiivin toimeenpanosta."

97. Kannekirjelmässään komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että direktiivin 75/442/ETY 5 artiklan (tai direktiivin 75/442/ETY 6 artiklan, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY, jossa toistetaan olennaisilta osin sama sisältö) mukaisesti nimetyt toimivaltaiset viranomaiset eivät ole vastanneet edellytetyllä tavalla jätteistä huolehtimisen suunnittelusta, järjestämisestä, lupamenettelystä ja valvonnasta San Roccon laakson alueella, mikä on vastoin direktiivin 75/442/ETY 5 artiklan (tai direktiivin 75/442/ETY 6 artiklan, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY) säännöksiä.

98. Komissio ilmoittaa suhtautuvansa myönteisesti suunnittelutoimintaan, jota on toteutettu yleisemmin Italian viranomaisten 2.1.1997 toimittaman ympäristönhoitosuunnitelman yhteydessä. Se katsoo tämän vuoksi, että suunnitteluvelvollisuuden rikkomista koskeva väite, jonka se oli esittänyt 5.7.1996 antamassaan perustellussa lausunnossa, on menettänyt tarkoituksensa.

99. Kun verrataan edellä mainittuja 5 ja 6 artiklaa, voidaan todeta, että niille on yhteistä ainoastaan se, että jäsenvaltioilla on velvollisuus nimetä "toimivaltainen viranomainen". Kyseinen velvollisuus on siten tutkittavaksi ottamista tarkasteltaessa esitetyistä syistä ainoa, jonka rikkomisesta Italian tasavaltaa voidaan arvostella. Komission kannekirjelmän esitystavasta kuitenkin käy ilmi, että komissio myöntää Italian tasavallan ottaneen huomioon tämän velvollisuuden. Väite näyttää siten menettävän tarkoituksensa.

100. Komissio väittää kuitenkin aiemman 5 artiklan sanamuotoon vedoten, että "toimivaltaiset viranomaiset" eivät ole täyttäneet jätteistä huolehtimisen suunnittelua, järjestämistä, lupamenettelyä ja valvontaa koskevia velvollisuuksiaan, jotka sisältyvät sekä 5 että 6 artiklaan. Vaikka komissio mielestäni tekeekin tässä yhteydessä selvän virheen, komission väitteitä tarkastellaan seuraavaksi lyhyesti.

101. Komissio muistuttaa, että laiton kaatopaikka on edelleen vastaanottanut jätteitä, vaikka se asetettiin käyttökieltoon vuonna 1990, sillä Italian hallituksen perusteltuun lausuntoon antamasta vastauksesta käy ilmi, että kaatopaikalle on asetettu uusi käyttökielto syyskuussa 1996. Tämä osoittaa komission mukaan selvästi,

että toteutetut toimenpiteet ovat olleet tehottomia. Käyttökieltoon asettamista ei voida pitää riittävänä toimenpiteenä myöskään siitä syystä, että direktiivissä Italian tasavallalle asetetun tulosvastuun vuoksi sen ei olisi pitänyt tyytyä rankaisemaan väärinkäytöksistä vaan myös tervehdyttää yhteisön oikeuden mukaisesti kyseisen alueen ympäristöllinen tila.

102. Italian hallituksen mukaan väite ei ole perusteltu. Ensinnäkin kyseisissä säännöksissä säädetään sen mukaan ainoastaan velvollisuudesta nimetä jätehuoltoon liittyvistä hallinnollisista tehtävistä vastaavat viranomaiset. Italian tasavalta on täyttänyt tämän velvollisuuden saattamalla direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään. Toiseksi velvollisuuden noudattamista ei Italian hallituksen mukaan pitäisi arvioida yhden yksittäistapauksen perusteella. Lisäksi komissio pyrkii osoittamaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen viittaamalla seikkoihin, joita se ei ole näyttänyt toteen.

103. Päättelin edellä, että biologisten ja kemiallisten aineiden päästöt eivät kuulu direktiivin 75/442/ETY soveltamisalaan. Tästä syystä 5 ja 6 artiklaa koskeva väite on mielestäni rajattava koskemaan kysymystä, katsotaanko pelkästään laittoman kaatopaikan olemassaolon yksinään osoittavan, että viranomaiset ovat laiminlyöneet jätteistä huolehtimisen suunnittelua, järjestämistä, lupamenettelyä ja valvontaa koskevat velvollisuutensa. Näin ei mielestäni ole.

104. Komissio ei ole osoittanut tai edes väittänyt, ettei Napolissa olisi julkista jätehuoltoyksikköä. Se ei myöskään ole väittänyt, ettei laittomien kaatopaikkojen perustamista kyseiseen kaupunkiin olisi kielletty. Se seikka, että kaatopaikka on asetettu käyttökieltoon ja että kaatopaikanpitäjää vastaan on aloitettu rikosoikeudenkäynti, osoittaa päinvastoin, että tarvittava oikeudellinen perusta on olemassa.

105. Toimivaltaisen viranomaisen ei voida myöskään katsoa laiminlyöneen "lupamenettelyyn" liittyviä velvollisuuksiaan, koska lupaa ei ole myönnetty.

106. "Valvontaa" koskeva velvollisuus taas voi mielestäni ulottua ainoastaan lakisääteisiin toimiin jätteistä huolehtimisen yhteydessä. Laittoman kaatopaikan toimintaan ei voida määritelmällisesti kohdistaa direktiivin aiemman 5 artiklan tai uuden 6 artiklan nojalla "valvontaa".

107. On siten ratkaistava ainoastaan, voidaanko toimivaltaisen viranomaisen osoittaa toimineen tarvittavan huolellisesti ja tehokkaasti lopettaakseen jätteiden varastoinnin laaksoon. Tämä kysymys kuitenkin liittyy direktiivin aiempaa 7 artiklaa ja

uutta 8 artiklaa koskevaan väitteeseen, jota tarkastellaan jäljempänä.

108. On siten pääteltävä, ettei väite ole perusteltu, vaikka aiemman 5 artiklan ja uuden 6 artiklan katsottaisiin luovan velvollisuuksia, jotka ovat pidemmälle vietyjä kuin pelkästään "toimivaltaisen viranomaisen" nimittäminen.

Direktiivin 75/442/ETY aiemman 10 artiklan tai uuden 13 artiklan mukaisten velvollisuuksien laiminlyöntiä koskeva väite

109. Komissio katsoo, että

"toimivaltaiset viranomaiset eivät ole edellytetyllä tavalla valvoneet yrityksiä, jotka huolehtivat jätteen kuljetuksesta, keräyksestä, varastoinnista tai sijoittamisesta sekä yrityksiä, jotka keräävät tai kuljettavat jätteen toisen puolesta, mikä on vastoin direktiivin 75/442/ETY 10 artiklaa (tai direktiivin 75/442/ETY 13 artiklaa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY, jossa toistetaan olennaisilta osin aiemman artiklan sisältö)".

110. Väitteen sanamuodossa toistetaan aiemman 10 artiklan sisältö. Uuden 13 artiklan mukaan "toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä määräajoin asianmukaiset tarkastukset laitoksissa tai yrityksissä, jotka suorittavat 9—12 artiklassa tarkoitettuja toimia".

111. Uusia 9—12 artikloja tarkasteltaessa ei käy ilmi, että 10 artiklan ja 13 artiklan välillä olisi olennaista eroa.

112. Italian hallituksen mukaan väite on perusteeton erityisesti siitä syystä, että muutetun direktiivin 13 artiklassa säädetään jätehuollon eri vaiheiden toteuttamiseen valtuutettujen toimijoiden valvonnasta. Komissio ei sen mukaan ole esittänyt näyttöä siitä, että laitonta kaatopaikkaa olisivat käyttäneet tällaisen valvonnan alaiset toimijat.

113. Vastauskirjelmässään komissio myöntää, ettei se "kykene osoittamaan nimenomaisesti, että laitonta kaatopaikkaa käyttäneitä yksittäisiä henkilöitä olisi pitänyt valvoa kyseisen säännöksen nojalla. On kuitenkin vaikea uskoa, etteivät jätteet olisi edes osittain peräisin tällaisilta henkilöiltä."

114. Tältä osin riittänee, kun palautetaan mieliin yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö [15] todistustaakan

15 — Ks. erityisesti asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982 (Kok. 1982, s. 1791).

määräytymisestä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien kanteiden yhteydessä. Sen mukaan komission "ei voi tukeutua oletuksiin vaan sen on esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle tarvittavat seikat, jotta tämä voi varmistaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen".

115. Koska ei ole esitetty näyttöä siitä, että laittomalle kaatopaikalle päästetyt jätteet olisivat peräisin yrityksistä, jotka ovat 10 artiklassa tarkoitetun valvonnan alaisia, väitettä ei voida pitää perusteltuna.

Direktiivin 75/442/ETY aiemman 7 artiklan ensimmäisen luetelmakohdan tai uuden 8 artiklan ensimmäisen luetelmakohdan mukaisten velvollisuuksien laiminlyöntiä koskeva väite

116. Komission mukaan Italian tasavalta "ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä, jotta San Roccon uomassa sijaitsevan, aiemmin laittomana kaatopaikkana käytetyn tuffikivilouhoksen haltija antaa jätteet yksityisen tai julkisen jätteenkerääjän tai yrityksen käsiteltäviksi, mistä syystä se on rikkonut direktiivin 75/442/ETY 7 artiklan ensimmäistä luetelmakohtaa (tai direktiivin 91/156/ETY 8 artiklan ensimmäistä luetelmakohtaa, jossa toistetaan olennaisilta osin aiemman luetelmakohdan sisältö)".

117. Väitteen sanamuoto on 7 artiklasta. Uudessa 8 artiklassa käytetään ilmaisun "yrityksen käsiteltäviksi" sijasta ilmaisua "sellaisen yrityksen käsiteltäväksi, joka suorittaa liitteessä II A tai II B tarkoitettuja toimia". Voidaan siten päätellä, että näiden kahden säännöksen sisältö on olennaisilta osin sama.

118. Komissio ilmoittaa, ettei ole selvyyttä siitä, ovatko Italian viranomaiset toteuttaneet tarvittavat toimenpiteet pakottaakseen louhoksen haltijan antamaan jätteet yksityisen tai julkisen jätteenkerääjän tai yrityksen käsiteltäviksi. Italian tasavalta ei siten komission mukaan ole noudattanut muutetun direktiivin 75/442/ETY 7 artiklan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädettyjä velvollisuuksiaan.

119. Italian hallituksen mukaan neljäs väite ei ole perusteltu. Sen mukaan louhoksen käyttäminen kaatopaikkana ei merkitse sitä, että Italian tasavalta olisi rikkonut kyseistä säännöstä. Pikemminkin sitä asiaa koskevia Italian säännöksiä on tällöin rikottu. Italian viranomaiset ovat sen mukaan toteuttaneet tarvittavat toimenpiteet väärinkäytösten lopettamiseksi asettamalla kaatopaikan käyttökieltoon.

120. Mielestäni laittoman kaatopaikan pitäjä, joka vastaanottaa jätteitä, tulee

kuitenkin lähes kiistatta jätteiden haltijaksi. Italian tasavallalla oli siten 7 artiklan mukaan ollut erityinen velvollisuus toteuttaa kyseistä kaatopaikanpitäjää kohtaan tarvittavat toimenpiteet heti sen jälkeen, kun se oli saanut tiedon kaatopaikan olemassaolosta ja tämä oli rikosoikeudenkäyntiä koskevien edellytysten kannalta mahdollista, jotta jätteet olisi annettu yksityisen tai julkisen jätteenkerääjän tai yrityksen käsiteltäviksi, jollei kaatopaikanpitäjä voinut itse huolehtia jätteiden hyödyntämisestä tai niistä huolehtimisesta.

121. Koska Italian tasavalta on tyytynyt asettamaan laittoman kaatopaikan käyttökieltoon sekä aloittamaan rikosoikeudenkäynnin kaatopaikanpitäjää vastaan, se ei ole täyttänyt direktiivin 75/442/ETY aiemman 7 artiklan tai uuden 8 artiklan mukaista erityisvelvollisuuttaan.

Oikeudenkäyntikulut

122. Vaikka mielestäni vain yhtä komission väitettä voidaan pitää perusteltuna, ehdotan, että vastaaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut kokonaisuudessaan. Asiakirja-aineistosta käy nimittäin ilmi, että komission aloittamalla menettelyllä on ollut huomattava merkitys siinä mielessä, että Italian tasavalta on tämän vuoksi toteuttanut useita toimenpiteitä korjatakseen tilanteen, jota voidaan pitää erityisen moitittavana ympäristönsuojelun kannalta.

Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY alkuperäisen 7 artiklan tai muutetun 8 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä, jotta laittomalle kaatopaikalle vas-

taanotetut jätteet annetaan yksityisen tai julkisen jätteenkerääjän tai yrityksen käsiteltäviksi;

— hylkää kanteen muilta osin;

— velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.