JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS GEORGES COSMAS

20 päivänä tammikuuta 2000 *

I Johdanto

1. Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut säädetyssä määräajassa vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin [1] (jäljempänä direktiivi) 5 artiklan mukaisia toimintaohjelmia.

II Oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeussäännöt*

2. Direktiivin 1 artiklan mukaan direktiivin tavoitteena on maataloudesta peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen ja tällaisen pilaantumisen estäminen tulevaisuudessa.

3. Direktiivin 3 artiklassa säädetään muun muassa seuraavaa:

„ — —

2. Jäsenvaltioiden on kahden vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksi antamisesta määriteltävä pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi kaikki alueensa tunnetut maa-alueet, joilta vesi valuu 1 kohdan mukaisesti määriteltyihin vesiin, ja jotka aiheuttavat pilaantumista. Niiden on ilmoitettava tästä ensimmäisestä määrittelystä komissiolle kuuden kuukauden kuluessa.

— —

4. Jäsenvaltioiden on tarkasteltava uudelleen ja tarvittaessa muutettava tai täydennettävä pilaantumisalttiiden vyö-

* — Alkuperäinen kieli: kreikka.

1 — EYVL L 375, 31.12.1991, s. 1; oikaisu EYVL L 92, 16.4.1993, s. 51.

hykkeiden luetteloa silloin, kun se on aiheellista ja vähintään joka neljäs vuosi, jotta voidaan ottaa huomioon muutokset ja tekijät, joita ei voitu ennustaa edellisen määrittelyn aikana. Niiden on ilmoitettava komissiolle luetteloon tehdyistä muutoksista tai lisäyksistä kuuden kuukauden kuluessa."

4. Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan alaviitteestä käy ilmi, että direktiivi on annettu tiedoksi jäsenvaltioille 19.12.1991.

5. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "jäsenvaltioiden on 1 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi laadittava toimintaohjelmia määriteltyjä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä varten kahden vuoden kuluessa 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta ensimmäisestä määrittelystä tai yhden vuoden kuluessa kustakin 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitetusta myöhemmästä määrittelystä."

6. Lisäksi direktiivin 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on annettava komissiolle liitteessä V tarkoitetut tiedot sisältävä kertomus tämän direktiivin tiedoksi antamista seuraavalta nelivuotiskaudelta ja kultakin sitä seuraavalta nelivuotiskaudelta.

2. Jäsenvaltioiden on tämän artiklan mukaisesti annettava komissiolle kertomus kuuden kuukauden kuluessa kunkin kertomuskauden päättymisestä."

B *Kansalliset oikeussäännöt*

7. Direktiivi pantiin Espanjassa täytäntöön Real Decreto sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias -nimisellä säädöksellä (vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 16.2.1996 annettu kuninkaan asetus nro 261/1996), jonka 6 §:ssä säädetään, että pilaantumisalttiilla vyöhykkeillä itsehallintoalueiden toimivaltaisten viranomaisten on laadittava toimintaohjelmat maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Nämä toimintaohjelmat on laadittava kahden vuoden kuluessa pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden ensimmäisestä määrittelystä tai vuoden kuluessa kustakin uudesta laajennuksesta tai muutoksesta ja pantava täytäntöön laatimista seuraavien neljän vuoden aikana.

III Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

8. Komissio kehotti 4.4.1997 päivätyllä virallisella huomautuksella nro SG(97) D/2548 Espanjan hallitusta esittämään huomautuksensa direktiivin useiden velvoittei-

den mahdollisen noudattamatta jättämisen johdosta. Noudattamatta jättäminen koskee erityisesti velvoitteita toteuttaa makeiden vesien nitraattipitoisuuden valvontaa (direktiivin 6 artikla), laatia toimintaohjelmia pilaantumisalttiita vyöhykkeitä varten (direktiivin 5 artikla) ja antaa ensimmäinen nelivuotiskertomus (direktiivin 10 artikla).

9. Espanjan viranomaisten viralliseen huomautukseen antaman vastauksen perusteella komissio totesi, että makeiden vesien nitraattipitoisuuden valvonta oli toteutettu. Komission mukaan tässä vastauksessa kuitenkin myönnettiin, ettei direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja toimintaohjelmia ollut laadittu eikä direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kertomusta ollut annettu.

10. Tämän vastauksen perusteella komissio esitti 21.11.1997 Espanjan kuningaskunnalle perustellun lausunnon,[2] jossa viitattiin siihen, että Espanja oli jättänyt noudattamatta direktiivin mukaiset velvoitteensa, koska se ei ollut toimittanut komissiolle direktiivin 10 artiklan mukaisesti selvitystä, josta ilmenevät direktiivin liitteessä V tarkoitetut tiedot, eikä ollut laatinut direktiivin 5 artiklan mukaisesti toimintaohjelmia.

2 — C(97) 3415 lopullinen.

11. Komissio pyysi jäsenvaltiota toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet perustellussa lausunnossa esitettyjen velvoitteiden noudattamiseksi kahden kuukauden kuluessa lausunnon vastaanottamisesta. Kuten komissio mainitsee 23.1.1998 päivätyssä kirjeessään, Espanjan viranomaiset pyysivät pidennystä asetettuun määräaikaan.

12. Lopulta Espanjan kuningaskunta vastasi perusteltuun lausuntoon 6.3.1998 päivätyllä asiakirjalla "Informe Cuatrienal del Reino de España sobre cumplimiento de la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos de origen agrícola" (nelivuotiskertomus vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta annetun direktiivin 91/676/ETY soveltamisesta).

13. Tämän kertomuksen perusteella komissio rajasi yhteisöjen tuomioistuimeen 17.7.1998 saapuneen kanteensa kohteen. Kanteessa komissio pyysi yhteisöjen tuomioistuinta toisaalta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta oli laiminlyönyt perustamissopimuksen mukaiset velvoitteensa, koska se ei ollut laatinut direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuja toimintaohjelmia, ja toisaalta velvoittamaan mainitun jäsenvaltion korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Asianosaisten näkökannat

14. Komissio toteaa, että EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan 3 kohta (josta on tullut EY 249 artiklan 3 kohta) ja EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan 1 kohta (josta on tullut EY 10 artiklan 1 kohta) ovat pakottavia määräyksiä, joiden nojalla niiden jäsenvaltioiden, joille direktiivi on osoitettu, on toteutettava tarvittavat toimenpiteet direktiivin täytäntöönpanemiseksi ennen kuin niille tätä tarkoitusta varten asetettu määräaika päättyy.

15. Komissio korostaa esillä olevassa asiassa, että pilaantumisalttiit vyöhykkeet piti määritellä ensimmäistä kertaa kahden vuoden kuluessa direktiivin tiedoksiantamisesta (direktiivin 3 artiklan 2 kohta), joten 5 artiklassa tarkoitettujen toimintaohjelmien laadinnalle varattu määräaika päättyi joulukuussa 1995.

16. Komissio toteaa edelleen Espanjan kuningaskunnan myöntävän 6.3.1998 antamassaan nelivuotiskertomuksessa, ettei 5 artiklassa tarkoitettuja toimintaohjelmia ollut vielä laadittu, vaikka määräaika komission perustellussa lausunnossa esitettyjen velvoitteiden noudattamiselle oli päättynyt.

17. Espanjan mukaan viivästyminen johtui siitä, että itsehallintoalueet pystyivät määrittelemään pilaantumisalttiit vyöhykkeet vasta kesäkuussa 1997 ja että toimintaohjelmien laadintaan tarvitaan väistämättä jonkin verran aikaa. Komission mukaan tämä selitys ei oikeuta mainittuun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen. Komissio katsoo, että tässä asiassa Espanjan viranomaiset käyttävät muita, aiempia laiminlyöntejään ja erityisesti direktiivin täytäntöönpanon laiminlyöntiä sen 12 artiklassa säädetyssä määräajassa perusteena sille, että Espanja on laiminlyönyt komission perustellussa lausunnossa esitetyt velvoitteensa. Olisi kuitenkin käsittämätöntä, jos jäsenvaltio voisi perustella siitä itsestä johtuvaa direktiivin täytäntöönpanon viivästymistä vetoamalla direktiivissä säädettyjen muiden velvoitteiden noudattamatta jättämiseen tai niiden noudattamisen viivästymiseen. Kukaan ei voi vedota omaan laiminlyöntiinsä (nemo auditur suam propriam turpitudinem allegans).

18. Komissio myöntää, että direktiivin määräajat olisi voitu asettaa toisinkin, mutta huomauttaa kuitenkin, että direktiivin säännökset velvoittavat tavoiteltujen tulosten osalta kaikkia niitä jäsenvaltioita, joille direktiivi on osoitettu.

19. Komissio katsoo lisäksi, että Espanjan kuningaskunnan väite, jonka mukaan se olisi toteuttanut kaikki tarvittavat toimenpiteet direktiivin mukaisten velvoitteiden noudattamiseksi, on perusteeton. Komissio ei voi myöskään hyväksyä Espanjan kuningaskunnan pyyntöä olla viittaamatta direktiivissä asetettuihin mää-

räaikoihin eikä sen väitettä, jonka mukaan mainittu velvoitteiden noudattamatta jättäminen olisi ainoastaan ajallinen eikä aineellinen. Komissio ei voi ymmärtää, miten "ajallinen" ja "aineellinen" velvoitteiden noudattamatta jättäminen voidaan erottaa toisistaan. Varmaa sen sijaan on, ettei direktiivissä säädettyjä velvoitteita selvästikään noudatettu komission perustellussa lausunnossa säädetyn määräajan kuluessa eivätkä mitkään lisätiedot anna komissiolle perusteita olettaa, etteikö jäsenyysvelvoitteita olisi jätetty noudattamatta tai että noudattamatta jättäminen olisi yksinomaan "ajallinen". Ei myöskään se seikka, että Espanjan viranomaiset ovat ilmaisseet kiistattoman tahtonsa noudattaa direktiivin mukaisia velvoitteita, estä toteamasta jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä. Teot painavat enemmän kuin sanat (facta potentiora sunt verbis).

20. Komissio korosti vastauskirjelmässään Espanjan kuningaskunnan myöntäneen vastineessaan, ettei direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuja toimintaohjelmia ollut vieläkään laadittu. Komissio lisäsi, että itsehallintoalueiden tilanteen kokonaistarkastelussa oli ilmennyt, ettei monilla itsehallintoalueilla ollut koskaan laadittu toimintaohjelmia, mutta että tämän lisäksi joillakin niistä ei ollut saatu päätökseen edes pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden määrittelyä.

21. Komissio huomauttaa niin ikään yhteisöjen tuomioistuimen vahvistaneen asiassa komissio vastaan Espanjan kuningaskunta 1.10.1998 annetussa tuomiossa,[3] että kaikkien direktiivissä säädettyjen konkreettisten velvoitteiden osalta on mahdollista nostaa kanne riippumatta siitä, nostetaanko direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnistä tai täytäntöönpanon viivästymisestä mahdollisesti kanne. Komissio katsoo, että näiden velvoitteiden noudattamatta jättäminen vaarantaa direktiivissä asetettujen tavoitteiden saavuttamisen. Komission mukaan tämä pitää paikkansa etenkin, koska on kyse sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymisestä ja toteuttamisesta, jotka edellyttävät jäsenvaltion viranomaisten jatkuvia toimenpiteitä ja aktiivista seurantaa direktiivissä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

22. Komissio huomauttaa, ettei se ole jättänyt huomiotta sitä, että direktiivissä säädettyjen muiden velvoitteiden noudattamatta jättäminen johtuu direktiivin täytäntöönpanon viivästymisestä Espanjassa. Esillä olevan kanteen aiheena olevaa velvoitteiden noudattamatta jättämistä ei kuitenkaan voida katsoa oikeutetuksi eikä perustelluksi tämän tosiseikan perusteella eikä myöskään sen perusteella, että kanne olisi voitu muotoilla toisin.

23. Komissio muistuttaa lopuksi yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, ettei se ole nou-

3 — Asia C-71/97, komissio v. Espanjan kuningaskunta, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5991).

dattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja, ja kiistää Espanjan viranomaisten väitteen, jonka mukaan itsehallintoalueet, joilla on toimivalta laatia toimintaohjelmat, ovat ainoastaan noudattaneet 16.2.1996 annetun kuninkaan asetuksen nro 261/1996 ohjeita. Komissio päättelee tällä perusteella, ettei direktiivin täytäntöönpano ole myöskään ollut asianmukaista, ja katsoo näin ollen, että vaikka se rajoitti käsiteltävänä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen koskemaan ainoastaan direktiivin 5 artiklan velvoitteita, Espanjan viranomaisten olisi kuitenkin toteutettava asianmukaiset toimet kuninkaan asetuksen muuttamiseksi, jos ne katsovat, että direktiivissä säädettyjen useiden velvoitteiden peräkkäiset laiminlyönnit voidaan korjata asianmukaisella tavalla tätä täytäntöönpanoasetusta ja erityisesti siinä säädettyjä määräaikoja muuttamalla.

24. Espanjan kuningaskunta myöntää jättäneensä noudattamatta direktiivin 12 artiklan mukaiset velvoitteensa, koska se ei ole antanut tarvittavia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä kahden vuoden määräajassa direktiivin tiedoksiantamisesta, mutta katsoo kuitenkin, että direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuja toimintaohjelmia olisi ollut vaikeaa laatia tuona ajankohtana (joulukuussa 1995), koska direktiivi saatettiin osaksi Espanjan oikeusjärjestystä vasta maaliskuussa 1996. Tämä seikka teki direktiivissä säädettyihin peräkkäisiin velvoitteisiin sovellettavien määräaikojen noudattamisesta epävarmaa.

25. Espanjan kuningaskunta vaatii yhteisöjen tuomioistuinta hylkäämään kanteen ja velvoittamaan kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut sekä katsoo, että komission olisi pitänyt kohdistaa kanteensa direktiivin saattamisessa osaksi Espanjan oikeusjärjestystä tapahtuneeseen viivästykseen. Koska komissio ei tehnyt näin, on vailla mieltä nostaa peräkkäisiä kanteita direktiivissä säädetyn aikataulun noudattamatta jättämisen vuoksi, koska alkuvaiheen viivästys vaikuttaa tähän aikatauluun väistämättä eikä Espanjan kuningaskunnalla ole tämän vuoksi mahdollisuuksia välttyä tuomiolta.

26. Espanjan kuningaskunta toteaa, että Andalusian, Aragonian, Baleaarien, Kanariansaarten, Kastilia-La Manchan, Kastilia-Léonin, Katalonian, Valencian ja Baskimaan itsehallintoalueet ovat määritelleet pilaantumisalttiit vyöhykkeet, koska tämä kuuluu niiden toimivaltaan ja ne ovat velvoitettuja tähän 16.2.1996 annetun kuninkaan asetuksen nro 261/1996 4 §:n mukaisesti. Asturiasin, Kantabrian, Extremaduran, Galician, La Riojan, Madridin, Murcian ja Navarran itsehallintoalueet ovat puolestaan ilmoittaneet, ettei niiden alueella ole pilaantumisalttiita vyöhykkeitä.

27. Tämän jälkeen Espanjan kuningaskunta lisäsi, että kuninkaan täytäntöönpanoasetuksen julkaisemisen jälkeen perustettiin toimivaltaisten ministeriöiden eli ympäristöministeriön sekä maatalous-, kalastus- ja elintarvikeministeriön edustajista koostuva ministeriöiden välinen työryhmä, joka yhtenäisti itsehallintoalueiden pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden virallista määrittelyä koskevat perusteet ja toimenpiteet. Tämä määrittely on direktiivin 5 artiklassa säädettyjen toimintaohjelmien

laadinnan ennakkoedellytys. Lisäksi työryhmä laati ohjeelliset menetelmät kuninkaan asetuksen nro 261/1996 toimintaohjelmia koskevaan liitteeseen 2 sisältyvien toimenpiteiden määrittelyä varten (méthodologie d'orientation pour la détermination des mesures figurant à l'annexe 2 du décret royal 261/1996 relativement aux programmes d'action). Näiden menetelmien ansiosta itsehallintoalueet voivat laatia omat ohjelmansa yhtenäisin perustein. Ympäristöministeriön alaisuudessa toimiva vesirakennuksesta ja vesien laadusta vastaava osasto, joka huolehtii työryhmän koordinoinnista, toteuttaa itsehallintoalueilla aiheelliset toimenpiteet toimintaohjelmien toimittamiseksi komissiolle mahdollisimman pian.

28. Lisäksi Espanjan kuningaskunta kuvailee sekä vastineessaan että kantajan vastaukseen antamassaan vastauksessa joidenkin pilaantumisalttiit vyöhykkeet määritelleiden itsehallintoalueiden eli Aragonian, Kastilia-Leónin, Kastilia-La Manchan, Baleaarien, Valencian, Andalusian ja Katalonian tilannetta.

29. Kantajan vastaukseen antamassaan vastauksessa Espanjan kuningaskunta katsoo, ettei se voi hyväksyä komission väitettä, jonka mukaan Espanjan viranomaiset voivat tarvittaessa muuttaa täytäntöönpanoasetuksessa säädettyä aikataulua, koska mainitun asetuksen mukaisesti direktiivissä tarkoitetut toimet on toteutettava peräkkäisissä vaiheissa, kuten asiaan kuuluu. Joka tapauksessa sellaisia toimia, joiden asianmukainen toimeenpano edellyttää välttämättä, että niiden välillä kuluu jonkin verran aikaa, ei voida toteuttaa samanaikaisesti. Tämän vuoksi sen jälkeen, kun asianomaiset itsehallintoalueet ovat määritelleet alueensa pilaantumisalttiit vyöhykkeet, on direktiivin mukaisesti ja tehokkuuden varmistamiseksi tietyn määräajan kuluttava ennen kuin toimintaohjelmat voidaan laatia. Direktiivin täytäntöönpanosta annetun kuninkaan asetuksen nro 261/1996 mukaan tämä määräaika päättyi helmikuussa 1999.

V Julkisasiamiehen näkemys

30. Kuten komissio on perustellusti todennut, EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan 3 kohdan mukaisesti direktiivi velvoittaa saavutettaviin tuloksiin nähden jokaista jäsenvaltiota. Mainittu velvoite tarkoittaa sitä, että direktiivissä säädettyjä määräaikoja on noudatettava. [4]

31. Näin ollen on huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on arvioitaessa sitä, onko jäsenyysvelvoitteet jätetty noudattamatta, otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli

4 — Ks. erityisesti asia C-10/76, komissio v. Italia, tuomio 22.9.1976 (Kok. 1976, s. 1359).

perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. [5]

32. Esillä olevasta asiasta voidaan todeta, että direktiivin 5 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan laatimaan pilaantumisalttiiksi määriteltyjä vyöhykkeitä koskevat toimintaohjelmat joulukuuhun 1995 mennessä.

33. Espanjan kuningaskunta myöntää, että koska direktiivin saattaminen osaksi Espanjan oikeusjärjestystä (mikä tapahtui maaliskuussa 1996) viivästyi, direktiivissä säädettyjä peräkkäisiä velvoitteita koskevan aikataulun noudattamisesta tuli epävarmaa ja direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuja toimintaohjelmia tuskin olisi ehditty laatia säädettyyn määräaikaan (joulukuuhun 1995) mennessä. Näin ollen Espanjan kuningaskunta myöntää tässä asiassa, ettei se ollut laatinut mainittuja toimintaohjelmia kyseiseen ajankohtaan mennessä.

34. Lisäksi Espanjan kuningaskunnan vastineessaan ja kantajan vastaukseen antamassaan vastauksessa esittämistä huomautuksista ja etenkin toteutettujen toimenpiteiden esittelystä sekä itsehallintoalueiden tilanteen kuvauksista ilmenee, ettei direktiivissä tarkoitettuja toimintaohjelmia ollut laadittu myöskään komission perustellussa lausunnossa asetetussa määräajassa.

35. Espanjan kuningaskunnan mainitsema pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden määrittely joillakin itsehallintoalueilla, näiden vyöhykkeiden määrittelyperusteiden yhtenäistämisestä vastaavan ministeriöiden välisen työryhmän perustaminen sekä ohjeellisten menetelmien laatiminen työryhmän koordinoinnista vastaavan ympäristöministeriön alaisen, vesirakennuksesta ja veden laadusta vastaavan osaston hyväksymiä toimintaohjelmia ja toimenpiteitä varten ovat luultavasti myönteisiä toimenpiteitä direktiivin tavoitteiden ja direktiivin 5 artiklassa tarkoitettujen toimintaohjelmien laadintaa koskevien, mahdollisesti välttämättömien ennakkoedellytysten kannalta. Niillä ei kuitenkaan voida oikeuttaa eikä korjata ohjelmien laadinnan todettua viivästymistä ja näin ollen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä.

36. Espanjan kuningaskunnan esittelemien itsehallintoalueiden tilanteiden perusteella useimpien niistä voidaan todeta jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteensa. Jos ei oteta huomioon Valencian itsehallintoaluetta, jonka on ilmoitettu laatineen "pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden toimintaohjelman maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttaman pilaantumisen vähentämiseksi", vastineen mukaan ainoastaan Aragonian itsehallintoalue on laatinut ohjeellisen aikataulun tulevia toimia varten; Kastilia-Léonin itsehallintoalueesta todetaan, että vyöhykkeen 4 (Cantalejo, Cabezuela, Veganzones ja Turégano)

5 — Ks. erityisesti asia C-361/95, komissio v. Espanja, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7351, 13 kohta) sekä asia C-364/97, komissio v. Irlanti, tuomio 27.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6593, 8 kohta).

toimintaohjelmaa ollaan laatimassa yleistä valtuutusta koskevien oikeussääntöjen ohella; Kastilia-La Manchan itsehallintoalueesta vastineessa todetaan, että toimintaohjelmien laadinnassa on edetty niiden toteuttamisen kannalta välttämättömien toimien koordinointiin; Baleaareista todetaan, että tällä hetkellä tutkitaan uudelleen sitä, onko Sa Pobla-Muron alue katsottava alkuperäisen määrittelyn mukaisesti pilaantumisalttiiksi vyöhykkeeksi; Andalusian itsehallintoalueesta todetaan, että maatalous- ja kalastusalan neuvoa-antavat yksiköt ovat laatimassa toimintaohjelmia. Lopuksi kantajan vastaukseen annetussa vastauksessa todetaan Katalonian itsehallintoalueesta vain se, että toimintaohjelmia on alettu laatia. Yleisesti ottaen itsehallintoalueiden tilanteen kokonaistarkastelu osoittaa selkeästi, että Espanja ei pyri niinkään kiistämään komission moittimaa ja pääasiaan sisältyvää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä, vaan pyrkii itse asiassa korostamaan Espanjan erilaisia aloitteita ja toimia osoittaakseen, että vaaditut toimintaohjelmat on laadittu, vaikka onkin täysin tietoinen siitä, ettei ohjelmia ole laadittu asetettuun määräaikaan mennessä.

37. Espanjan kuningaskunta katsoo, että koska komissio ei perustanut kannettaan siihen, ettei Espanja saattanut direktiiviä ajoissa osaksi kansallista oikeusjärjestystään, ei ollut enää juurikaan mieltä nostaa peräkkäisiä kanteita direktiivissä säädetyn aikataulun noudattamatta jättämisestä, johon alkuvaiheen viivästys väistämättä vaikutti. Katson kuitenkin, että tämä väite on hylättävä perusteettomana. Kuten komissio perustellusti huomauttaa, olisi käsittämätöntä, jos jäsenvaltio voisi vedota direktiivin täytäntöönpanon viivästymiseen perustellakseen direktiivissä säädettyjen muiden velvoitteiden noudattamatta jättämistä tai niiden täytäntöönpanon viivästymistä. Sitä paitsi yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "jäsenvaltio ei voi vedota siihen, että se ei ole toteuttanut direktiivin täytäntöönpanemiseksi tarpeellisia toimenpiteitä, vastustaakseen sitä, että yhteisöjen tuomioistuin tutkii tästä direktiivistä johtuvan erityisen velvoitteen noudattamatta jättämisen toteamista koskevan pyynnön".[6] Edellä mainitusta, asiassa komissio vastaan Espanjan kuningaskunta annetusta tuomiosta[7] seuraa esillä olevassa asiassa väistämättä, ettei direktiivin täytäntöönpanon viivästyminen Espanjan kuningaskunnassa estä kanteen nostamista eikä sitä, että jäsenvaltio voidaan tuomita mainitusta direktiivistä johtuvien jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä.[8]

38. Näin ollen Espanjan viranomaisten esittämistä perusteista voidaan todeta, ettei direktiivin 5 artiklassa tarkoitettujen toimintaohjelmien laadintaa koskevan velvoitteen noudattamatta jättämistä voida perustella sillä, että direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä viivästyi, eikä myöskään sillä, että direktiivin täytäntöönpanosta 16.2.1996 annetun

6 — Ks. asia C-431/92, komissio v. Saksan liittotasavalta, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2189, 23 kohta).

7 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu 1.10.1998 annettu tuomio.

8 — Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin otti tutkittavaksi komission 19.2.1997 nostaman kanteen ja katsoi, ettei Espanjan kuningaskunta ollut noudattanut direktiivin 3 ja 4 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut määrittänyt pilaantumisalttiita vyöhykkeitä eikä ilmoittanut näistä määrityksistä komissiolle ja koska se ei ollut laatinut hyvää maatalouskäytäntöä koskevia ohjeita muiden itsehallintoalueiden kuin Andalusian, Kantabrian, Madridin, Murcian, Navarran ja Valencian osalta.

kuninkaan asetuksen nro 261/1996 mukaista aikataulua oli Espanjan väitteiden mukaan mahdotonta muuttaa. Ensinnäkin kyseinen aikataulu vastaa direktiivin säännöksiä, ja toiseksi käytännön toimien asianmukainen toimeenpano edellyttää joka tapauksessa tiettyä määräaikaa, joka päättyi kuninkaan asetuksen mukaan helmikuussa 1999.

39. Direktiivissä jäsenvaltioille säädettyjen peräkkäisten velvoitteiden täytäntöönpanoaikataulua ei voida tulkita eikä pidentää sellaisten jäsenvaltion antamien kansallisten lakien perusteella, joiden tarkoituksena on korjata jälkikäteen jotkin näiden velvoitteiden noudattamisessa tapahtuneet laiminlyönnit tai viivästykset. Näin on etenkin silloin, kun direktiivissä säädetään jäsenvaltioita koskevasta velvoitteesta laatia toimintaohjelmat ja toimittaa ne tiedoksi komissiolle. Vain tällä tavalla sekä samanaikaisesti toteutettavilla jäsenvaltioiden viranomaisten jatkuvilla toimenpiteillä ja aktiivisella seurannalla voidaan varmistaa direktiivin tavoitteiden yhteensovitetun toteuttamisen välttämätön valvonta unionissa.[9] Jos näin on, kuten esillä olevassa asiassa, toimintaohjelmien laadinnan "ajallista" ja "aineellista" laiminlyöntiä ei voida erottaa toisistaan. Koska aikataulu on olennainen osa ohjelman käsitettä,[10] se, ettei ohjelmia ole laadittu määräajassa, eli määräaikojen ja näin ollen direktiivissä säädetyn täsmällisen aikataulun laiminlyönti, johtaa joka tapauksessa jäsenvaltiota direktiivin mukaisesti koskevien velvoitteiden "aineelliseen" laiminlyöntiin.

40. Lisäksi kun jäsenvaltio — esillä olevassa asiassa Espanjan kuningaskunta — katsoo jostakin syystä tai sen vuoksi, että direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä on viivästynyt, että määräajat direktiivissä edellytettyjen velvoitteiden noudattamiselle ovat kohtuuttoman lyhyet tai ettei niitä ole mahdollista noudattaa, ei ole jäsenvaltion viranomaisten tehtävä omasta aloitteestaan mukauttaa direktiivin säännöksiä esillä olevaan uuteen tilanteeseen. Sitä vastoin sen jälkeen, kun asianomainen jäsenvaltio on ilmoittanut ongelmasta yhteisön toimivaltaisille toimielimille, näiden tehtävänä on tarvittaessa toteuttaa tarvittavat toimenpiteet mainittujen ongelmien ratkaisemiseksi. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että "jos jonkin direktiivin täytäntöönpanolle asetettu määräaika osoittautuu liian

9 — Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-347/97, komissio vastaan Belgian kuningaskunta, 21.1.1999 antamassaan tuomiossa (Kok. 1999, s. I-309) vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista 18 päivänä maaliskuuta 1991 annetussa neuvoston direktiivissä 91/157/ETY (EYVL L 78, 26.3.1991, s. 38) tarkoitettujen toimintaohjelmien laadinnan laiminlyönnistä, "on tärkeää, että tällä tavoin velvoitetut jäsenvaltiot toimittavat komissiolle tiedoksi ne toimenpiteet, jotka ne aikovat hyväksyä tai joihin ne aikovat ryhtyä asianomaisilla aloilla. Komissio nimittäin pystyy ainoastaan näiden määrällisten ja ajallisten täsmennysten perusteella tämän jälkeen arvioimaan, edistävätkö direktiivin soveltamiseksi suunnitellut toimenpiteet todellisuudessakin direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi tarkoitettujen toimintaohjelmien toteuttamista" (tuomion 17 kohta).

10 — Ks. asia C-255/93, komissio v. Ranskan tasavalta, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4949, 24—27 kohta).

lyhyeksi, ainoa yhteisön oikeuden mukainen keino on, että jäsenvaltio, jota asia koskee, tekee yhteisössä asianmukaisen aloitteen saadakseen toimivaltaisen toimielimen mahdollisesti jatkamaan määräaikaa". [11]

41. Sitä, että Espanja on jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteensa, koska se ei ole laatinut direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuja toimintaohjelmia säädetyssä määräajassa, ei sitä paitsi voida perustella valtion ja itsehallintoalueiden välisellä toimivallanjaolla eikä myöskään direktiivin saattamisesta osaksi kansallista oikeusjärjestystä 16.2.1996 annetun kuninkaan asetuksen nro 261/1996 määräysten noudattamista koskevalla velvoitteella. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin todennut, että "jokainen jäsenvaltio voi noudattaa asianmukaiseksi katsomaansa sisäistä toimivallanjakoa ja panna direktiivin täytäntöön alue- tai paikallisviranomaisten toteuttamien toimenpiteiden avulla. Toimivallanjako ei kuitenkaan vapauta jäsenvaltioita velvollisuudesta varmistaa, että direktiivin säännökset otetaan täysin osaksi kansallista lainsäädäntöä". [12] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei myöskään voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, miksi se ei ole noudattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja. [13]

11 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa komissio vastaan Espanjan kuningaskunta 1.10.1998 annetun tuomion 16 kohta.

12 — Ks. asia C-131/88, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-825, 71 kohta).

13 — Ks. erityisesti asia C-208/96, komissio v. Belgia, tuomio 2.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5375, 9 kohta) ja asia C-8/97, komissio v. Kreikka, tuomio 19.2.1998 (Kok. 1998, s. I-823, 8 kohta).

42. Siltä osin kuin Espanjan kuningaskunta kuitenkin tahtoi ja tahtoo edelleen noudattaa direktiivin 5 artiklan mukaisia velvoitteitaan, on korostettava seuraavaa:

" — — perustamissopimuksen 169 artiklassa tarkoitettu menettely perustuu siihen, että jäsenvaltion on objektiivisesti todettu jättäneen noudattamatta perustamissopimuksen tai johdetun oikeuden säädöksen mukaisia velvoitteitaan — — .

Jos näin on todettu, kuten tässä asiassa, sillä, perustuuko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen siitä vastuussa olevan jäsenvaltion tahtoon, laiminlyöntiin tai kohtaamiin teknisiin vaikeuksiin, ei ole merkitystä". [14]

43. Katson, kuten komissio esittää, että Espanjan kuningaskunta on jättänyt tässä asiassa jäsenyysvelvoitteensa tosiasiallisesti noudattamatta, koska se ei ole laatinut direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuja toimintaohjelmia direktiivissä säädetyssä määräajassa eikä myöskään komission perustellussa lausunnossa asetetussa määräajassa.

14 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja 1.10.1998 annetun tuomion 14 ja 15 kohta.

VI Ratkaisuehdotus

44. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, ettei Espanjan kuningaskunta ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY 5 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säädetyssä määräajassa laatinut kyseisessä artiklassa tarkoitettuja toimintaohjelmia, ja

— velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.